

UNIVERSIDAD DE VALENCIA
FACULTAT DE FILOSOFIA Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación



Tesis doctoral

**Un análisis de las prácticas de autoevaluación en la
universidad brasileña**

Presentada por:
José Marcio Augusto de Oliveira

Dirigida por:
Dr. José Ignacio Cruz Orozco
Dr. Jesús Miguel Jornet Meliá

Programa de Doctorado
Estudios Sociales y Políticos de la Educación

Valencia, España. 2013

DEDICATORIA

A mis padres
(Tereza y Augusto),
a mis hijos
(Pedro y João), y a
mis alumnos. Hijos
de generaciones
tan distintas pero
que me incentivan
y retan a ser
mejor en todos los
escenarios de mi
vida.

AGRADECIMIENTOS

A mi mujer y compañera Ana Maria, sin la cual jamás llegaría hasta aquí.

A mis tutores Ignacio Cruz y Jesus Jornet, por la paciencia y detalle con que leyeron y orientaron mi trabajo.

A el Programa de Becas Alban de la Comunidad Europea, que ha posibilitado la realización de la etapa inicial del doctorado con la concesión de una beca.

A los compañeros del antiguo Departamento de Administración y Planificación Educativa del Centro de Educación de la UFAL, que me han autorizado la instancia inicial en Valencia para el período obligatorio de docencia.

Resumo

A presente tese tem por objetivo a análise da experiência de auto-avaliação institucional da universidade brasileira nos marcos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) no seu primeiro ciclo de avaliação institucional definido para o biênio 2004-2006. Para tanto se procedeu a um amplo estudo dos fundamentos e princípios declarados pelo novo sistema de avaliação e o seguimento minucioso do seu processo de implementação. A investigação procedeu também a um estudo empírico desse processo no nível institucional, levado a cabo na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). O desenvolvimento da investigação nestes dois níveis teve por objetivo possibilitar a percepção do processo de implementação do SINAES no plano conceitual e sua repercussão na realidade objetiva e concreta em uma das maiores instituições de educação superior do país, com suas idiossincrasias, resistências e re-elaboraões. Na definição do marco teórico a tese se fundamenta em um conjunto de teóricos que configuram os contornos da crise institucional por que tem passado a universidade nas ultimas décadas, produto da redefinição do papel dos estados nacionais o que determinou uma transição do modelo de Estado intervencionista a um modelo caracterizado como neoliberal. Enquanto metodologia, foram conjugados instrumentos típicos da pesquisa histórica com a utilização de técnicas de estudo de caso na análise da auto-avaliação no nível institucional, procedendo ainda, de maneira introdutória, a avaliação de consistência dos principais índices e instrumentos que estruturam o SINAES. Como resultados, a pesquisa acompanhou a trajetória de disputas na definição dos princípios e diretrizes da nova avaliação, bem como a estruturação de medidas de redefinição conceitual e operativa que resgataram sua dimensão regulatória ao passo em que excluíram a avaliação institucional do centro do processo avaliativo. No nível institucional o estudo empírico revelou uma relação desgastada e de pouca confiança entre as universidades públicas e o Estado avaliador. Um quadro que somada à pouca vivência institucional com a auto avaliação e a inexistências de quadros preparados para a avaliação institucional nos moldes do SINAES levaram a UFPE a desenvolver uma série de redefinições muito influenciada pelas medidas nacionais de restabelecimento da avaliação institucional com princípios exclusivamente regulatórios.

Abstract

This thesis aims to analyze the experience of institutional self-evaluation of the Brazilian university landmarks in the National System of Higher Education Assessment (SINAES) in its first round of institutional review set for the biennium 2004-2006. For that we undertook an extensive study of the foundations and principles declared by the new evaluation system and minute tracking of your implementation process. Research also conducted an empirical study of this process at the institutional level, carried out at the Federal University of Pernambuco (UFPE). The development of research in these two levels aimed to facilitate the perception of the implementation of SINAES at the conceptual level and its impact on the objective reality and one of the largest institutions of higher education in the country, with its idiosyncrasies, strengths and process re-elaborations. In defining the theoretical framework the thesis is based on a set of studies that shape the contours of the institutional crisis that has gone to college in recent decades, the product of redefining the role of national states which determined one transition from the interventionist state model a model characterized as neoliberal. As a methodology, typical tools of historical research with the use of techniques of case study analysis of the self - assessment at the institutional level were combined, still proceeding, in an introductory way, the evaluation of consistency of major indexes and instruments that structure SINAES. As a result, the research followed the trajectory of disputes that defines the principles and guidelines of the new evaluation and structuring of conceptual and operational redefinition measures that rescued its regulatory dimension while they excluded the institutional assessment center evaluation process. At the institutional level, the empirical study revealed a worn and little trust between public universities and state evaluator relationship. A framework coupled with little institutional experience with self assessment and inexistency's frame prepared for the institutional review modeled on SINAES in the UFPE led to develop a series of redefinitions much influenced by national measures to restore the institutional assessment exclusively regulatory principles.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	19
Introdução Geral	21
<i>Escenarios de la Educación Superior en el Siglo XXI</i>	27
La globalización como marco de la transición del siglo	27
Reforma del Estado y de los Sistemas Educativos	35
Los organismos internacionales y las políticas de Educación Superior	39
Una encrucijada histórico para la universidad	44
Crisis de hegemonía	48
Crisis de legitimidad	56
Crisis institucional	59
<i>La búsqueda por la calidad en la Educación Superior</i>	69
Concepciones sobre la calidad en Educación	69
El desafío de medir la calidad	73
Evaluación de la calidad en la Educación Superior	81
Ética, epistemología y derivaciones políticas de los modelos de evaluación en Ernest House.	94
La autoevaluación y sus posibilidades	98
Algunos acuerdos producidos hasta ahora	100
El tema de la evaluación de calidad de la Educación Superior en América Latina	102
<i>El sistema de Educación Superior brasileño y su experiencia evaluativa</i>	109
La Universidad Brasileña: Un fenómeno tardío	109
La experiencia brasileña en evaluación de la Educación Superior	125
El Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB)	128
El Examen Nacional de Cursos (ENC)	131
El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES): coherencias y contradicciones del modelo actual	137
Los fundamentos de la nueva Ley de evaluación	139
Principios y dimensiones operativas del SINAES	142
METODOLOGIA	159
A formulação do problema de investigação	161
O desenho metodológico da investigação	163
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	165
<i>El SINAES: una propuesta de equilibrio entre evaluación y regulación</i>	167
Un intento de relacionar formación institucional y control estatal en un mismo proceso	167
La disputa en las normativas que reglamentan el Sistema	178
Una estrategia para “volcar por dentro”	184

<i>“Otra vez”, los índices centralizan la política de evaluación institucional de la Educación Superior brasileña</i>	195
ENADE: más una vez un examen a gran escala centraliza la evaluación institucional de la universidad	197
Los índices que sostienen el SINAES	206
El Índice de Desempeño Deseado (IDD).....	206
El Concepto Preliminar de Cursos de Graduación (CPC).....	208
El Índice General de Cursos (IGC).....	211
<i>Las prácticas de autoevaluación: sus niveles y resultados</i>	215
La experiencia de evaluación institucional de la UFPE	215
Etapas de preparación institucional para la autoevaluación	222
Etapas de desarrollo de las acciones de autoevaluación	235
Etapas de conclusión del primer ciclo de autoevaluación SINAES en la UFPE	243
Volcando los rumbos de la evaluación institucional en la UFPE	252
CONCLUSÕES (Conclusiones)	263
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	275
Glosario de Siglas y Abreviaturas	279
ANEXOS	281

Índice de Tablas

Tabla 1 – Evolución del Numero de Instituciones de ES por Categoría Administrativa – Brasil – 2001-2010.....	122
Tabla 2 – Evolución del Numero de Instituciones de Educación Superior por Organización Académica – Brasil – 2001-2010.....	122
Tabla 3 – Evolución de la Participación Porcentual de las Matriculas de Graduación por Organización Académica – Brasil – 2001-2010.....	123
Tabla 4 – Evolución de Matrículas en Titulaciones de Graduación.....	168
Tabla 5 – Número de estudiantes y titulaciones evaluadas por año de edición del ENADE.....	205
Tabla 6 – Métrica de transformación del IGC en concepto.....	212

Índice de Figuras

Figura 1 - Estructura de la Educación Brasileña.....	120
Figura 2 – Etapas de Autoevaluación Institucional.....	221
Figura 3 - Diapositivas presentadas por la CPA.....	231
Figura 4 – Tabla presentada en la Dimensión Infraestructura.....	249
Figura 5 – Organigrama de la Dirección de Evaluación y Planificación – DAP.....	253

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolución del numero de instituciones por categoría administrativa - Brasil 1993/2003.....	172
Gráfico 2 - Composición del CPC.....	209

I. INTRODUCCIÓN

Introdução Geral (Introducción General)

Nas últimas três décadas temos assistido a um crescimento exponencial da avaliação institucional como um tema de interesse e foco de conflitos no âmbito da Educação Superior em todo o mundo. O interesse pelo tema não se deve exclusivamente à propagação do seu potencial de transformação qualitativa, de melhoramento pedagógico e de maior eficiência de gestão, como geralmente espera a comunidade acadêmica, mas também e com crescente impacto ela se impõe em função das exigências de regulação e de controle das instituições universitárias por parte dos estados. E é por isso que passou a fazer parte de uma agenda internacional, além de ocupar um espaço de ampla importância no campo das políticas oficiais estabelecidas pelas instituições educativas, pelos governos e por organismos internacionais de financiamento, para a Educação Superior e, por tanto, para a sociedade.

Ainda que se possam registrar experiências no campo da avaliação da qualidade na Educação Superior consolidadas desde os anos 80, em especial nos Estados Unidos e em países do Norte da Europa, com forte conotação na idéia de aperfeiçoamento e melhora institucional nascidas, quase sempre, da iniciativa das próprias instituições, a experiência mostra que no mundo em desenvolvimento um dos motivos mais significativos para as primeiras ações em avaliação foi, sem dúvida, o processo de redefinição do modelo de Estado e o conseqüente enfraquecimento de suas políticas públicas e sociais, observados em particular na gradual deterioração dos orçamentos das universidades públicas em todo o mundo.

A redução do financiamento público acarretou reflexos tão devastadores no cotidiano das universidades que chegaram até a abalar sua estabilidade conceitual e histórica. Boaventura Santos (1999) aponta três efeitos desses cortes orçamentários: 1) alteram as posições relativas das áreas de saber e, assim, desestruturam as relações de poder em que assenta a estabilidade institucional; 2) obrigam a universidade a submeter-se a critérios que não são os seus, como os da produtividade, o que produz

avaliações sempre negativas; 3) quanto mais restritos os recursos, mais a universidade precisa buscar meios alternativos de sobrevivência, acentuando as contradições entre autonomia e responsabilidade social.

Embora cada vez mais carente de recursos, a universidade é instada a participar como nunca dos esforços pela superação das carências agudas em amplos setores da vida social e econômica. No contexto latino americano a redefinição do papel sócio-econômico das instituições públicas e a conseqüente diminuição do seu financiamento, aliadas à lógica da sobrevivência condicionada agora em termos mais mercadológicos, geram uma fragilização e uma reconfiguração da coesão institucional da universidade, perdendo centralidade e sendo substituída por uma diversidade de modelos institucionais mais adequados ao processo de privatização promovido massivamente em todo o continente, com destaque para o caso do Brasil.

Esse cenário coloca em evidência uma série de questionamentos a respeito da produtividade e da eficiência das instituições de Educação Superior e, por conseguinte, indicam a urgência e as bases de um determinado modelo de avaliação, pois, mesmo tendo sido atribuída à avaliação uma feição exclusivamente regulatória e fiscalizadora, paralelamente cresceu também a convicção entre muitos investigadores e instituições acerca do potencial da avaliação para o resgate de um sentido público de universidade, na medida em que a avaliação pode dar visibilidade e relevância à sua missão social, econômica e cultural, ainda que, as crises das relações entre universidade, estado e mercado, somadas às históricas crises internas, tenham tornado inevitável a avaliação institucional um instrumento hoje irrecusável, por distintas razões.

A despeito das experiências brasileiras em avaliação da Educação Superior já terem cumprido duas décadas, a análise de sua trajetória recente expressa nas tentativas de reconfiguração das relações entre as instituições, o Estado e a sociedade, parece ignorar o fato de que todo processo de avaliação se produz num espaço social de valores já existente,

podendo ele reforçá-los ou contribuir na sua ressignificação. A avaliação não é neutra. As disputas sobre a avaliação institucional não são essencialmente querelas sobre aspectos técnicos, mais propriamente, neste caso, são concepções sobre a Educação Superior e sobre a sociedade que, no fundo, estão em questão. E como acontece com os juízos de valor, carregados de significação política e, portanto, portadores de possibilidades de transformação, como é sempre o caso da educação, é a construção do futuro o foco principal da disputa. Sendo assim, não é difícil entender que a questão da titularidade da avaliação se insinue como um nó central dos confrontos em torno da avaliação institucional.

Provocados por esse quadro cíclico e polissêmico na conceituação e desenvolvimento das experiências de avaliação no Brasil, esta investigação foi estruturada com o objetivo de conhecer os princípios e bases de sustentação conceitual, assim como as estratégias de implementação e funcionamento da experiência recente de avaliação institucional da Educação Superior no Brasil.

O texto está estruturado em duas partes principais. A primeira, com três capítulos, está dedicada à fundamentação e articulação entre os eixos teórico-conceituais que sustentam as considerações tecidas ao longo do texto. Para tanto, utiliza-se de um amplo quadro conceitual estruturado a partir de múltiplas referências, com ênfase naquelas que indicam um esgotamento dos modelos explicativos da Modernidade, e que, portanto, se encontram em pleno exercício de construção de novos paradigmas.

No Capítulo 1 caracterizam-se os cenários que reconfiguraram o papel do Estado e sua ressignificação nos marcos das orientações do chamado neoliberalismo, que resultaram na redução do seu tamanho e na sua retirada na produção de políticas públicas e sociais em áreas consideradas, até então, como exclusivas de Estado. Buscou-se compreender os impactos dessas medidas nos sistemas de Educação Superior, definindo os contornos de uma nova crise institucional vivida pelas universidades e o aguçamento de antigas questões que configuram um

panorama de instabilidade e redefinição do papel dessas instituições na conjuntura atual.

Em seguida, no Capítulo 2, reconstituímos a trajetória do campo conceitual da avaliação de qualidade, seus pressupostos, modelos e epistemologia, além de uma atualização do debate na América Latina, com ênfase nos modelos que marcaram a temática no Brasil e dos acordos gerais produzidos depois de duas décadas da vivência de intensas experiências de avaliação da Educação Superior no país.

No Capítulo 3 se apresenta um largo levantamento da experiência avaliativa da universidade brasileira, seus fundamentos e entendimentos sobre o papel e a funcionalidade da avaliação institucional, partindo de um conjunto de considerações acerca dos propósitos, contexto de elaboração e dos projetos em disputa nas ações de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), no seu primeiro ciclo de avaliação institucional (2004-2006).

Logo após o descritivo da metodologia utilizada na investigação, está a segunda parte do texto (RESULTADOS E DISCUSSÕES), estruturada a partir do relato de toda a investigação empírica e suas interpretações analíticas. O primeiro capítulo dessa parte faz um diagnóstico extenso acerca das intenções da coalizão de centro-esquerda que governa o Brasil há uma década, em estruturar um programa nacional de avaliação que relacionasse a formação institucional e o controle estatal como etapas de um mesmo processo; as disputas em torno dessa disposição de construção de um modelo integrado são tão intensas que chegam a paralisar toda a avaliação institucional.

Essas disputas puderam ser observadas em todas as etapas de implementação do SINAES, embora elas tenham seu cume no aparecimento das medidas que promovem uma “virada por dentro” do sistema, mudando radicalmente a essência, roteiro de execução e propósitos do próprio sistema de avaliação, com destaque para avaliação institucional.

Por sua vez, o Capítulo 6 faz uma decomposição e análise dos índices, indicadores e instrumentos formulados e utilizados no SINAES. O estudo remonta a trajetória de câmbios internos do sistema, partindo da declaração de princípios como: justiça, autoconhecimento e prestação de contas à sociedade, para uma reaproximação com modelos tidos como “objetivistas” que resgatam um modelo calcado em princípios mais utilitaristas, técnicos e que se apresentam com um suposto maior grau de objetividade em modelos que já haviam marcado a avaliação universitária brasileira em governos anteriores alinhados com um entendimento de renovação conservadora do aparato de Estado.

No sétimo e último Capítulo da tese discute-se as práticas de auto-avaliação no nível institucional, começando por um descritivo do estudo empírico desenvolvido junto à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e seu histórico em avaliação institucional em uma trajetória que remonta a década de 1940. Mergulha-se com significativo nível de detalhamento em todas as etapas de implementação do novo sistema de avaliação na UFPE, o que produziu um quadro analítico/interpretativo de todo o processo de auto avaliação no modelo SINAES desenvolvido naquela que é uma das mais importantes universidades brasileiras.

Por fim, nas Conclusões Gerais desenhamos uma interface entre os dois níveis de desenvolvimento da avaliação institucional no modelo SINAES, o sistêmico e o institucional. Traçando divergências, similitudes, resistências e reelaborações em um diagnóstico minucioso que aporta contribuições efetivas à compreensão estruturada dos limites e potencialidades de um sistema avaliativo profundamente redimensionado e distante dos princípios que o originaram em função de um contexto sócio-político e econômico profundamente modificado.

1. Escenarios de la Educación Superior en el Siglo XXI

1.1 - La globalización como marco de la transición del siglo

El análisis de las posibilidades de desarrollo de la Educación Superior (ES) en el mundo contemporáneo debe tener en cuenta la dinámica de evolución que las otras esferas culturales, como la social, la política y la económica presentan y que disponen un cuadro amplio del contexto actual y del medio circundante a esta temática específica. Aunque el campo de la Educación Superior (ES) guarde cierta autonomía con relación a los demás, con sus idiosincrasias, sus valores específicos en disputa y sus relaciones propias de poder, lo que nos permite vislumbrar determinadas variantes que tienden a presentarse independientemente del contexto externo, aunque esa autonomía no es absoluta. Recibe influencias, como también influencia a otros sectores de la sociedad. De ahí la relevancia de tener en cuenta estos otros cambios cuando se analizan los escenarios mundiales enfocados a la ES.

El modelo de acumulación *fordista* que tanto influyó en las economías occidentales en la primera mitad del siglo XX, fortaleció la esfera pública y posibilitó instituir un fondo público, que fue el presupuesto, tanto de la acumulación de capital, como de la financiación de la reproducción de la fuerza de trabajo, por la vía del creciente aumento de los costes sociales (Oliveira, 1998). Era necesario entonces que el Estado actuase como regulador de políticas macro económicas y también como un fuerte inversionista del capital necesario para la producción masiva, conforme las tesis de John Maynard Keynes. La política intervencionista posibilitó la expansión de los servicios públicos, amplió las políticas sociales, agregó una complementación a la estructura salarial de los trabajadores y posibilitó aún una relativa garantía del pleno empleo.

En verdad, las ideas de Keynes y sus seguidores fueron objeto de constantes ataques por parte de los pensadores liberales que defendían la ortodoxia clásica, afirmando que el mercado era el mecanismo de

excelencia para la toma de decisiones. Entre los principales críticos del ideario keynesiano estaba Friedrich Hayek que, en 1944, en *"El camino de la servidumbre"*, cuestionaba la planificación de la economía y sugería que el papel activo del Estado en el campo de la política económica representaba una seria amenaza para la libertad. En publicaciones posteriores, Hayek continuaría engrosando el coro formado, desde el siglo XIX por autores conservadores, que afirmaban que la igualdad y la libertad eran incompatibles.

De todas formas, solamente con la crisis de los años 70, la nueva ortodoxia económica fue conquistando hegemonía en el mundo académico y político. Fue también en el inicio de aquella década cuando la acción del Estado en modelos keynesianos fue fuertemente cuestionada por autores que buscaban explicar la crisis en la perspectiva de la teoría política. Esos "teóricos neoconservadores de la crisis", como a ellos se refiere Offe (1981), llamaban la atención para los problemas consecuentes del desfase entre las crecientes demandas sociales dirigidas al Estado y su incapacidad de respuesta, poniendo énfasis en el problema de la llamada ingobernabilidad. Toda esa discusión fue analizada, con mayor profundidad, y desarrollada por Michel Crozier, Jogi Watanuki y Samuel Huntington en *"The crisis of democracy"*, un trabajo que aparecería en 1975 y que se convertiría en un verdadero "libro sagrado" de los pensadores neoconservadores, particularmente en América.

"The crisis of democracy" era, en verdad, un informe escrito por encargo para la Comisión Trilateral, organización internacional, fundada bajo los auspicios de David Rockefeller en 1973, que reunía a más de doscientos representantes de los mayores consorcios económicos del mundo. Según sus autores se presentaban tres desafíos básicos a los gobiernos democráticos:

- a) Los desafíos contextuales que emergían del medio externo a las democracias.

- b) Los desafíos constituidos por los cambios que ocurrían en la distribución internacional del poder económico, político y militar, que se concretaba en problemas como la inflación, la inestabilidad monetaria internacional, los modos de gestionar la organización de la interdependencia económica y la seguridad militar, el desarrollo de una "contra-cultura" entre los intelectuales, que se fue difundiendo entre los estudiantes, los *scholars* y la *midia*, así como otros cambios ocurridos en los valores sociales, conllevaron una presión por la satisfacción personal, valorizando el ocio, además de la satisfacción intelectual y la estética.
- c) El tercer desafío tendría un carácter intrínseco a la viabilidad de los gobiernos democráticos, implicando una deslegitimación de la autoridad política y de otras formas de autoridad, además, de un incremento de demandas a los gobiernos, excediendo su capacidad de respuesta.

En el mismo libro, Samuel Huntington (1975) consideraba que el renacimiento del espíritu democrático en América, en los años 60 del s. XX, fue marcado por una tendencia de desafío a la autoridad de las instituciones políticas, sociales y económicas, acompañada por un incremento de la participación popular, que retomaban con fuerza el principio de igualdad de oportunidades y por la actuación de grupos de presión en defensa del "interés público". Del mismo modo, hubo una ola de asociacionismo de profesionales liberales y el deseo de asegurar la protección de sus derechos y privilegios. El autor consideraba que la expansión de las actividades gubernamentales acabaría por producir un déficit presupuestario, apuntando una tendencia inflacionista en la economía. Para Huntington (1975), Estados Unidos y otras sociedades industrializadas se enfrentaban a un reto: el aumento de las expectativas del público en relación a las acciones del gobierno creció mucho más allá de que su capacidad para atenderlas.

En 1979, en Japón, los gobernantes de los principales países capitalistas del mundo reunidos en la Cumbre del G5, apostaron por un cambio radical en el rumbo de las políticas públicas, abandonando la orientación keynesiana y adoptando los preceptos monetaristas, incorporando las tesis que indicaban una crisis de gobernabilidad y escogiendo en aquel momento como prioridad absoluta el combatir la inflación (Plihon, 1999).

En el cuerpo de las nuevas orientaciones se colocaba como solución para la crisis del capitalismo la maximización de la libertad económica, con la retirada del Estado de la economía, pero también con la necesidad de revisar los dispositivos institucionales de la democracia, ya que se creía que la propia crisis de gobernabilidad había sido producida por la existencia de una hipertrofia de los derechos sociales y democráticos. En ese momento se presentó la propuesta de transferir a la esfera del mercado gran parte de las expectativas de la población en relación con el poder de intervención del Estado; esa acción, creían ellos, aliviaría la crisis fiscal y la crisis de legitimidad que vivían los gobiernos.

Fueron esas nuevas perspectivas las que orientaron las políticas de desregulación y privatización de los gobiernos de Margareth Thatcher y del Ronald Reagan en los años ochenta en el Reino Unido y los Estados Unidos. Cuando estos países empezaron a aplicar las medidas que terminaron por establecer un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad, el debate sobre la cuestión de la llamada ingobernabilidad ya había obtenido espacios significativos en los medios de comunicación y académicos. Para que estos principios se aplicaran en políticas efectivas fue fundamental el trabajo desarrollado por determinados organismos que se dedicaron, en palabras de George, "*a transformar el paisaje intelectual*" (George, 1996: 32), tratando de propagar el ideario neoliberal, como presentaremos más adelante.

Mientras la crisis del modelo de regulación *fordista* se presentaba casi exclusivamente como resultado de la ampliación de derechos sociales públicos, para autores como Oliveira (1998), se trataba de una crisis de la

calidad de desarrollo de los últimos cincuenta años, asentada en la dilatación del fondo público que produjo una inclinación de “desmercantilización” de la fuerza de trabajo. De ese modo, las nuevas demandas del *capitalismo tardío* solidificaron la idea de que el Estado debe ser pequeño pero, eficiente y eficaz, puesto que las fuentes de financiación pública estarían agotadas.

En las dos últimas décadas del siglo XX, el entorno mundial se caracterizó por grandes cambios que modificaron la estructura económica y social de países desarrollados y en desarrollo. Intelectuales como Drucker (1993), indican que la dimensión de estos cambios habían alterado la visión mundial sobre los valores básicos de la sociedad, en sus estructuras social y política, en las artes y en las instituciones fundamentales. Al punto de que las nuevas generaciones no podían siquiera imaginar el mundo en el que vivieron generaciones inmediatamente anteriores.

Terminada la “guerra fría” fuimos testigos de la caída del muro de Berlín y del nacimiento de un paradigma económico que ostenta un modelo de desarrollo que nos lleva a un camino indefinido y que encuentra su expresión más clara en una inclinación mundialmente reconocida como “globalización”.

En ella surgen nuevas formas de cooperación internacional, las fronteras nacionales se ven fragmentadas por la intensificación de los flujos de capitales, mercancías y mano de obra, y por el avance en las tecnologías de la información y comunicación. En pocos años se han deshecho casi totalmente los esquemas de la llamada “economía nacional” y en su lugar surgieron redes mundiales, que constituyen regiones supranacionales o transnacionales al aglutinar nuevos polos de poder económico y político, por ejemplo, el paso para la integración económica de los países europeos en la Comunidad Económica Europea (CEE, actualmente Unión Europea: UE), o el Mercado Común del Sur (Mercosur) en América del Sur.

En el ámbito regional surgen nuevos marcos para una reorganización de la economía y de la política internacional, con China llegando a ostentar un papel muy destacado, buscando insertarse en las instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además de China, grandes países emergentes como Rusia, India y Brasil, tienden hacia una creciente presencia en la economía mundial y a ocupar un espacio político importante en el tablero de ajedrez de la hegemonía internacional.

Un aspecto central del inicio del siglo XXI es el acelerado y contradictorio proceso de globalización - con integración económica, formación de bloques e innovación tecnológica, que impulsan (al menos en un primer momento) el progreso material -, pero que, al mismo tiempo, desorganiza los sistemas de regulación comercial y acentúa las desigualdades sociales. La integración económica vinculada a un acelerado desarrollo de innovaciones tecnológicas, en particular en la informática, telemática y biotecnología, ha creado un intenso y rápido movimiento de capital y de información en nivel mundial, al mismo tiempo que los grandes problemas del planeta sobrepasan los límites nacionales y superan la capacidad de acción de los Estados.

De esta forma, el contexto mundial se caracteriza por una clara descompensación entre la integración económica y la fragmentación política. En nuestros días es difícil o prácticamente imposible, separar la economía de un país concreto del contexto mundial. Cuando los acontecimientos en un país o región pueden transmitirse desde *internet* en tiempo real, las multinacionales planean sus acciones considerando como escenario la totalidad global. La evolución de los canales de comunicación y difusión de la información y del conocimiento, superan sin ningún problema las barreras que un gobierno pretenda imponer (CEPAL, 1993).

Los cambios estructurales en curso en las dos últimas décadas, parecen provocar una amplia reestructuración y reorganización de la economía y de las relaciones políticas mundiales. Al mismo tiempo, estas transformaciones conviven y, en cierta medida, provocan conflictos y

tensiones coyunturales importantes, de cuyo desenlace pueden abrirse distintos caminos en el futuro. En este proceso, aumentan las contradicciones sociales y políticas, y se crean nuevos puntos de conflicto y de tensión, incluyendo la persistencia de grandes desigualdades entre las naciones y dentro de los diferentes países.

A pesar de la velocidad y fuerza del proceso de globalización, el futuro de las relaciones económicas y políticas mundiales aún es muy incierto, especialmente a causa de las contradicciones y conflictos inherentes a este movimiento global, pudiendo llevar a diferentes opciones de desarrollo. Aunque algunos movimientos de la economía y sociedad mundiales parezcan ya fijados, varios procesos aún están cargados de incertidumbre y posibilidades. En primer lugar, por el crecimiento de un movimiento de contestación a la globalización y sus efectos sociales y culturales en el planeta, el cual plantea fuertes resistencias políticas en todo el mundo, que están provocando redefiniciones de rutas y de ritmos de integración. En segundo lugar por retrocesos coyunturales en la inclinación de integración y reducción de barreras comerciales como efecto de la crisis sistémica de la economía mundial (Baca, 2004).

En medio de un relativo vacío del modelo de regulación, conviven las inclinaciones a una aceleración de la liberalización económica y comercial con las negociaciones para la creación de nuevos mecanismos de gestión mundial, incluyendo las emanadas de la OMC. En esta inclinación general e irregular de globalización, avanzan las negociaciones para la construcción de un nuevo sistema de regulación que organice las relaciones económicas y comerciales en las nuevas condiciones históricas; que probablemente deben contestar también a los desafíos políticos y conflictos generados contra la forma desigual de globalización.

Esta visión sobre los fenómenos mundiales que modifican la conducta personal y social en el mundo contemporáneo es compartida por diversos autores, entre ellos Alvin Toffler (1980). Su explicación sobre las inclinaciones económicas, políticas y sociales, parten del supuesto que la

historia de la humanidad siguió determinados patrones que pueden dividirse en tres grandes momentos: las eras de la agricultura, de la revolución industrial y ahora la era del conocimiento.

Concomitantemente con la globalización se ha producido el progreso exponencial de la ciencia y la tecnología, especialmente de la tecnología electrónica, con la informática, internet, la realidad virtual, el correo electrónico, la prensa digital, el dinero electrónico, la inteligencia artificial y otros prodigios de la cibernética, que han marcado el fin de una era y el comienzo de otra y han obligado a transformarse a las instituciones basadas en la imprenta: la educación, la ciencia, la política, la literatura, el periodismo, las telecomunicaciones, la publicidad y otras. Los avances de la informática han modelado nuevas formas de organización social y nuevas maneras de hacer política (Borja, 2003).

La segunda revolución industrial, que es la revolución electrónica, ha creado la llamada sociedad del conocimiento en la cual la información, en sus diferentes formas, es la materia prima con la que trabajan los modernos instrumentos de la producción. Pero lo grave de todo esto es que se dibuja una tendencia a la concentración del saber científico y tecnológico en pocas manos, lo cual puede tener los mismos efectos de polarización social que ha tenido de los medios de producción concentrados en pocas manos. Existe un riesgo efectivo de que los conocimientos científicos y tecnológicos jueguen el mismo papel de dominación y exclusión sociales que en el pasado jugó la propiedad.

Una de las características de la era de transición que estamos viviendo, es su velocidad de transformación y el desfase que se está produciendo en relación con la capacidad de asumir los cambios entre los países y, dentro de los países, entre las diferentes instituciones. En el caso de América Latina fue en la década de los noventa cuando algunos países adelantaron determinadas reformas, especialmente las relacionadas con la evaluación y la acreditación. Las mismas que se llevaron a cabo en países europeos en la década de los ochenta. Ya bien adentrados en el siglo XXI, la

región se encuentra en una situación en la cual no todos los países han llevado a cabo las necesarias reformas para pasar a una etapa en la cual será preciso que las instituciones de Educación Superior (ES) tengan una organización más adecuada para responder a los retos del nuevo siglo.

“Frente a este sombrío panorama general, el gran reto de la Universidad del siglo XXI es asumir el futuro con firmeza, reconciliar la ciencia con la ética y levantar su pensamiento y su voz tutelares en medio del desconcierto general, la degradación de valores, el galope de las injusticias, el desencanto de la posmodernidad, la subcultura de las imágenes televisuales y la presencia de la video-política que ha suplantado la telegenia a la inteligencia, la imagen a la personalidad, la apariencia a la realidad, la verosimilitud a la verdad, el estilo al discurso, la envoltura al contenido y la eufonía a la consistencia de las ideas (Borja, 2003: 44).”

1.2 - Reforma del Estado y de los Sistemas Educativos

Como ya hemos visto, desde finales de los años 70 del s. XX se registra en los países con economías desarrolladas una profunda mutación en los principios que orientan la gestión, diseño e implementación de sus políticas públicas, ahora alineadas en torno a ejes como la descentralización, evaluación, tercerización de funciones e incorporación de prácticas propias de la empresa privada. El elemento contextual que ambienta dicho trasiego es la crisis del modelo de Estado de bienestar, atrapado entre el constante incremento de las demandas de la sociedad y la limitación de los recursos disponibles para satisfacer las mismas, sin afectar severamente las pautas de acumulación del capital y la propia reproducción del sistema. Posteriormente, es posible que en los años siguientes asistamos a una era de reestructuración de los aparatos estatales en todo el mundo con una característica general: la reducción de su alcance y la delimitación de sus acciones concretadas en lo que se ha llamado “Estado mínimo”.

Es el momento en que las políticas de austeridad monetaria y fiscal se pongan en marcha, al tiempo que se buscan reformas de orden general

que produzcan una nueva etapa de desarrollo del capitalismo mundial. En este contexto, el Estado de bienestar social es desmontado, juntamente con su “pacto social”, condición imprescindible de expansión dinámica del capital con objeto de la superación de sus crisis. Empieza la búsqueda por un nuevo “pacto social”.

De acuerdo con Pereira¹ (1998), para hacer frente a las crisis, el Estado debe poseer, antes de todo, legitimidad social y política como forma de garantizar la gobernabilidad por medio de su capacidad financiera y administrativa. Estas capacidades demandan, por tanto, un ajuste en las cuentas públicas, la reducción de su participación en la economía y nuevas formas de gestión de las políticas públicas. La actuación del Estado, en la perspectiva de lo que se ha llamado de *reforma gerencial*, se debe dirigir prioritariamente a financiar la formación del capital humano y promover la competitividad internacional de las empresas en el contexto del capitalismo mundializado.

“La regulación y la intervención son necesarias en los sectores de la educación, la salud, la cultura, el desarrollo tecnológico, no sólo para compensar desequilibrios distributivos provocados por el mercado, sino también primordialmente para facilitar condiciones a los agentes económicos de competir mundialmente (Pereira, 1998: 34)”.

Se trata ahora de hacer que el Estado adopte la lógica del mercado atrayendo a su propio dominio los instrumentos y modelos de administración privada y se propone para acompañar la “evolución” del mercado globalizado y formar a los educandos, no en la perspectiva de la ciudadanía, sino en la del mercado.

El mecanismo para el cambio de valores en el ámbito del ejercicio de la gestión pública –una de las dimensiones más profundas de la reforma– será la descentralización y la delegación de autoridad con una clara

¹ Bresser Pereira fue Ministro de la Administración y Reforma del Estado (MARE) y uno de los principales teóricos de la reforma gerencial brasileña y su ejecutor (1996).

delimitación de las áreas de actuación del Estado, ahora subdivididas en actividades exclusivas y no exclusivas.

Los servicios no exclusivos, en los cuales se incluyen los servicios educativos, deben destacarse por la eficiencia y eficacia; y su financiación debe ser asumida en grandes proporciones, aún por el Estado. Mientras, su ejecución debe ser transferida de la gestión para el sector público no estatal. En las actividades no exclusivas, por ejemplo escuelas, hospitales, universidades, centros de investigación, autovías o museos, etc., deberán imperar la forma de *Organizaciones Sociales*, esto es, empresas de derecho privado que adoptarán el modelo de administración gerencial de instituciones o servicios en sustitución del Estado, y que deberán rendir cuentas de sus actividades a la sociedad y al gobierno.

Para Pendi (2003), hay evidencias de que ese modelo de Estado retrocede en lo referente a la educación, en la medida en que el neoliberalismo combate todas las formas de reglamentación y, por tanto, actúa contra los espacios públicos y contra la propia cultura del servicio público. La intervención del Estado se considera legítima sólo para llevar a cabo la gestión que limite los perjuicios sociales, y para desarrollar las políticas puntuales que compensen a algunos sectores sociales necesitados. Así, la educación pasa a ser concebida como auxilio social, y deja de ser un derecho humano y un proyecto de dimensión universal y ciudadana.

“Con el neoliberalismo está desapareciendo la dimensión natural y humana de la educación, puesto que el derecho a la identidad cultural y a la diferencia cultural no es reconocido, y la dimensión universalista que hace a los humanos semejantes e iguales en dignidad y reconocimiento, más allá de cualquier diferencia cultural, no está siendo considerada. Por lo que, de esta lógica de desvalorización neoliberal, se ven amenazadas las referencias que permiten al sujeto construirse, porque la educación se reduce al estatuto de mercado y éste amenaza al hombre en su diferencia cultural, en su universalidad humana y en su construcción como persona (Pendi, 2003: 53)”.

Las políticas de los Estados nacionales hacia los sistemas universitarios no han escapado a esa tendencia general, lo que explica que, aún tensando la tradicional concepción de autonomía de las universidades, esas políticas hayan ostentado sustanciales similitudes en todo el mundo. Los nuevos instrumentos de coordinación y regulación del sistema explicitan el paso de un tipo de Estado "proveedor", comprometido con el desarrollo universitario como una manifestación más de su vinculación activa en las actividades sociales y económicas, a otro calificado como "gerente", ajeno a la lógica propia de estas instituciones y afín a la forma de funcionamiento del sector privado de la economía.

Tanto en Europa como en Estados Unidos de Norteamérica, los gobiernos pasaron en mayor o menor medida a plantearse la intervención en sus instituciones de ES, con la intención de "hacerlas más eficientes en el uso de recursos públicos"; de estimular determinadas carreras; de producir otras bases de relación con las empresas, y de recomendar la creación de "cuerpos administrativos intermedios", que pasarían a controlar los resultados de la gestión de las instituciones, configurando una estrategia de auto regulación en la que las instituciones incorporasen las exigencias del nuevo modelo a través de la autogestión o, como quieren Neaves y Vught (1994), un modelo de "mando a distancia".

En un análisis del caso europeo, Neave y Vught (1994) observan que desde la posguerra hubo gran estabilidad en las relaciones entre la Educación Superior (ES, en lo sucesivo) y el Estado. La base de tal estabilidad sería un acuerdo tácito, en el que el sistema ofrecería formación a todos los que estuviesen listos para ingresar, y el Estado garantizaría el soporte financiero para esta formación. A mediados de los años 80, este "acuerdo" empieza a ser revisado, entrando en escena los "contratos condicionales", que incluirían "términos de negociación específicos", necesarios para el desarrollo de una flexibilidad para atender a cambios en las prioridades impulsadas por transformaciones y nuevas demandas en las relaciones de la universidad con la industria, con la región y con la

capacidad de innovación económica y tecnológica de las naciones (Ribeiro, 2000).

Ese ha sido un proceso fuertemente contestado por los sistemas e instituciones ligadas a la ES en varias partes del mundo. La necesidad de un control riguroso en la implementación de una agenda parece justificar la influencia, cada día más grande, de organismos globales que con poder político y económico, produzcan la concreción de un nuevo orden, bajo la misma base en ámbito nacional y global en diferentes estructuras y formas de organización social.

1.3 - Los organismos internacionales y las políticas de Educación Superior

Son muchos los factores en los cuales coinciden los análisis de organismos, como la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, sobre la urgencia de replantear la misión y las funciones de la ES, sobre todo en los países que, como Brasil, atraviesan por complejos procesos económicos y sociales. Todos hacen referencia a la pertinencia y posición estratégica de ese nivel de educación formal, especialmente en lo que se refiere a las relaciones de la educación con la sociedad y el trabajo.

Otro aspecto coincidente es el relativo a la financiación, sobre el que plantean la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos y establecer políticas de asignación de recursos que estimulen la competitividad entre estas instituciones. Proponen incrementar la contribución de los estudiantes para sufragar el coste de la educación que reciben; propiciar políticas gubernamentales para distribuir los recursos de una manera más eficiente; elaborar y ejecutar estrategias nacionales que impulsen la vinculación de la investigación con el desarrollo económico y promover una adecuada comercialización de productos y servicios de las instituciones como una fuente complementaria de ingresos.

A pesar de la diversidad de interpretaciones que pueden dar lugar a las recomendaciones surgidas del análisis de los organismos, en virtud de su naturaleza, sus principios y objetivos, existen coincidencias en los diagnósticos y planteamientos que fundamentan las políticas y estrategias sugeridas. Las propuestas convergen en los factores de calidad, pertinencia y diversificación de financiación.

La conferencia mundial de Educación Superior promovida por UNESCO en 1998 define como misión principal de la ES: la formación de diplomados altamente cualificados; la necesidad de constituir un espacio abierto para la formación superior de aprendizaje permanente, para formar ciudadanos que participen activamente en la sociedad, produciendo y difundiendo conocimientos por medio de la investigación, comprendiendo y fomentando la difusión de las culturas nacionales y regionales, internacionales de la sociedad.

Propone que las instituciones de la ES necesitan mejorar su forma de gestión, haciendo uso más eficiente de los recursos humanos y materias y buscando formas alternativas de recursos a través de asociaciones con sectores de la sociedad civil. En un documento más reciente, la Conferencia Mundial sobre ES de la UNESCO (2005), reafirmó la necesidad de flexibilizar las fuentes de financiación, es decir, buscar recursos junto a los estudiantes, empresas y el mercado en general y diversificar las instituciones de enseñanza superior con apoyo a las instituciones privadas.

Indica, asimismo, que el acceso a los estudios superiores debería estar basado en la capacidad (o mérito), en los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los que aspiran al ingreso, bajo la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida. Proponiendo un fortalecimiento y reorientación de la vinculación de la ES con los demás niveles de enseñanza, en especial con la secundaria.

Las instituciones deben reforzar sus funciones de servicio a la comunidad y aumentar su contribución al desarrollo del conjunto del

sistema educativo; apuntar a crear una nueva sociedad no violenta, donde quede excluida la explotación; reforzar la cooperación con el mundo del trabajo y el análisis y la previsión de las necesidades de la sociedad; promover la diversificación como medio para reforzar la igualdad de oportunidades, con métodos educativos innovadores y la reformulación de los planes de estudio para utilizar métodos nuevos adecuados, que permitan superar el mero dominio cognitivo de las disciplinas. Y situar a los estudiantes y sus necesidades en el centro de las preocupaciones de los responsables de la adopción de decisiones.

En esta perspectiva también se hace hincapié en la cuestión de la calidad de la educación. Para la ES, la calidad se plantea como un concepto pluridimensional y su evaluación debería comprender todas sus funciones y actividades; la calidad también requiere que la enseñanza superior esté caracterizada por su dimensión internacional y el potencial y los desafíos de la tecnología. En ese aspecto, las nuevas tecnologías de la información no hacen que los docentes dejen de ser indispensables, sino que modifica su papel en relación con el proceso de aprendizaje; refuerzan la gestión y el financiamiento de la ES como servicio público; crean un entorno que atraiga y retenga el capital humano cualificado; impulsan la asociación basada en el interés común, el respeto mutuo y la credibilidad que deberá ser una modalidad esencial para renovar la ES (UNESCO, 1998).

Para el Banco Mundial (BM) los ejes prioritarios de la ES son la financiación, la calidad, la administración y los resultados e internacionalización de las políticas educativas. En 1997 en su *Informe sobre el desarrollo mundial*, el Banco definió una serie de políticas y de líneas de acción para este nivel de enseñanza.

El informe indicó la necesidad de incorporar a los representantes de los sectores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones. Por ello, era importante definir los programas profesionales en el marco de comités nacionales, con representantes del mercado de trabajo y de los diversos sectores, económicos, sociales e institucionales y se debía

apoyar a las instituciones para interactuar con el sector productivo, mediante la realización de estudios y proyectos conjuntos. Asimismo, resultaba necesario involucrar a las instituciones en la solución de la problemática económica y social de su comunidad, y hacerlas partícipes del crecimiento económico regional.

En ese contexto, la inversión pública debía estar enfocada hacia la Educación Básica. La Educación Secundaria y la Superior debían estar sujetas al pago de tasas. En el caso de la ES, además de las tasas, se debían incentivar otras formas de financiación privada. Era necesario realizar un acompañamiento de los resultados logrados a través de análisis económicos, estableciendo normas y midiendo resultados a través de la evaluación de aprendizajes y de otras formas de evaluación. Para fomentar la autonomía y responsabilidad de las escuelas e instituciones, el BM propuso que se ampliara la utilización de impuestos locales y centrales y que se incentivara una mayor participación de la comunidad en los costes escolares.

Como complemento, el BM difundió el cobro de tasas y la introducción de un sistema de préstamos a los alumnos capacitados cuyas familias no pudieran costear los estudios. Defendiendo también que las reformas en la financiación implicaran mayor movilización de recursos privados para la ES en instituciones estatales. De ese modo, los gobiernos debían movilizar un mayor volumen de recursos privados por varios medios: la participación de los estudiantes en los costes; la recaudación de recursos de los ex alumnos; la utilización de fuentes externas y la realización de otras actividades que generasen recursos financieros, como la venta de servicios.

Se debían fomentar estudios flexibles con una base general común y especialización progresiva; buscar adaptar la duración de los estudios de grado al ritmo propio de cada estudiante, aunque se redujera en términos medios; impulsar considerablemente la formación en el nivel técnico superior; desarrollar la formación permanente y alentar la participación de

las instituciones y del personal de la Educación Secundaria y Superior en esta formación. También propusieron revisar el procedimiento de adjudicación de fondos a las instituciones públicas; incrementando los recursos provenientes de la formación continua, de estudios e investigaciones para las empresas y administraciones regionales y fomentando su participación en el desarrollo local.

Para la OCDE, al analizar la cuestión de la ES era necesario reflexionar sobre cómo, y en qué medida, el sistema educativo podía responder a las necesidades de la economía y de las sociedades actuales, contribuyendo para la consecución del desarrollo y del progreso social, de acuerdo con los objetivos de expansión y mejora económica de los países miembros.

Con este enfoque de política económica y social, los expertos de la OCDE plantearon cinco campos críticos en los que “las reformas son prioritariamente necesarias”: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico, y recursos financieros (OCDE, 1997). Para cada uno de estos aspectos se redactaron recomendaciones, que van desde objetivos genéricos hasta propuestas muy específicas.

Después de señalar los planteamientos de esos importantes organismos internacionales en un breve recorrido por el escenario mundial que ofrece el contexto de la ES, encontramos un gran número de experiencias de implementación de dichos planteamientos sin mayor reflexión o cuestionamiento. Bajo el argumento de que se tratan de “fenómenos mundiales” o “políticas de organismos internacionales”, se justifica cualquier empresa destinada a “mejorar la calidad de la educación”, en gran parte de los países en vías de desarrollo que cuentan con sistemas educativos muy dependientes de la financiación promovida por los organismos internacionales en especial en el caso de América Latina y el Caribe.

Y es particularmente en América Latina y el Caribe en donde un análisis de las últimas décadas indica, que con la perspectiva de situarnos en la modernidad, las universidades y los universitarios hemos visto la transición de fin de siglo como una gran oportunidad para plantearnos la más ambiciosa visión de modernización, sin que percibamos que los fenómenos económicos y comerciales de la globalización, no sólo nos sitúan ante un desarrollo postergado, sino también ante graves problemas sociales, políticos y culturales, frente a los cuales enmudece la misión, los mecanismos de planeación y la propia evaluación de nuestras instituciones. Una mirada humanista, propia de las universidades, encontraría aquí sus más claros argumentos para la renovación de sus estructuras y para la innovación y evaluación permanentes, mediante los cuales reafirmarse en su propio carácter de institución pública y al más pleno ejercicio de su autonomía.

Es en este terreno donde las universidades tienen más que decir y hacer, pues no se trata sólo de aceptar los “nuevos retos de la sociedad del conocimiento”, sino de preguntarse de qué conocimiento se está hablando; ¿conocimiento para qué o para quién? Ahí queda la polémica para tomar una postura respecto al desarrollo de la docencia y la investigación en torno al conocimiento rentable y de vanguardia del mundo moderno, o al conocimiento necesario, pertinente y trascendente para el mundo en desarrollo, así como respecto al restablecimiento de valores en la formación universitaria, como nos ha señalado Boaventura Santos (1995).

1.4 – Una encrucijada histórica para la universidad

Hemos podido ver con anterioridad que las últimas cuatro o cinco décadas han constituido un periodo de fuerte cuestionamiento acerca del lugar de la universidad en los nuevos escenarios mundiales. Pero, no son pocos los autores que observan cierta perennidad en la misión atribuida a la universidad desde su estructuración en el Medievo, o sea, conservar, transmitir, difundir e inventar el saber (Pendi, 2000). Ni la confrontación entre los llamados modelos clásicos (Napoleónico y Humboldtiano) de

organización universitaria que entre los siglos XVIII y XIX fue capaz de redefinir en profundidad esta misión o función de la institución universitaria.

Esta aparente perennidad de objetivos solo fue significativamente puesta en cuestión en la década de los sesenta, frente a las presiones y las transformaciones a que fue sometida la universidad. En ese periodo se consolidan sus tres fines principales: la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios. En las décadas siguientes se multiplican los estudios que intentan comprender los rumbos que toma la universidad ante las nuevas y complejas demandas presentadas por la sociedad. De inicio, se puede notar por medio de estos estudios una cierta atrofia de la dimensión cultural de la universidad. Se privilegia su contenido utilitario, productivista. Sobre todo en las políticas universitarias concretas, en donde la unicidad de los fines abstractos se ha cambiado en una multiplicidad de funciones por veces contradictorias entre sí.

La OCDE, en un informe de 1987 acerca de las universidades, atribuía a éstas diez funciones principales: educación general post secundaria; investigación; suministro de mano de obra calificada; educación y entrenamiento especializados; fortalecimiento de la capacidad económica; mecanismo de selección para empleos de alto nivel a través de la acreditación; movilidad social para los hijos de familias de trabajadores; prestación de servicios a la región y a la comunidad local; paradigmas de aplicación de políticas nacionales (para las mujeres, minorías étnicas o discapacitados); y preparación para las funciones de liderazgo social (OCDE, 1987: 16).

Para Souza Santos (2000), en esta multiplicidad de funciones, resalta, ante todo una posible incompatibilidad entre ellas mismas. Además, a un nivel más básico, la contradicción puede estar entre algunas de estas funciones y la idea misma de universidad, fundada en la investigación libre y desinteresada y en la unidad del saber. Pero, se puede contraargumentar que esta contradicción, aunque hoy mucho más exacerbada, siempre ha existido, dado el carácter utópico y atemporal de la idea de universidad

(Bienaymé, 1986). No se puede decir lo mismo de las contradicciones entre las diferentes funciones que la universidad viene acumulando en las últimas tres décadas. Debidas, en gran medida, a sus características novedosas y por las estrategias de ocultación y de compatibilización que movilizan cada día más las instituciones (Santos, 2000).

Si aceptamos la tesis de Souza Santos, los problemas empiezan en la medida en que estas contradicciones crean puntos de tensión, no tanto en la relación de la universidad con el Estado y la sociedad, como en el seno de las propias instituciones. Particularmente, por el hecho de que no parece posible en las condiciones macro sociales actuales superar estas contradicciones. Una estrategia de superación de estas tensiones que se puede notar en las propuestas de reforma de las universidades en muchas partes en los últimos años, ha sido fundamentalmente mantener las contradicciones bajo control a través de la gestión de las tensiones que ellas provocan, recurriendo para ello a recursos que el profesor Souza ha designado como "mecanismos de dispersión".

Para ello, esta "gestión de tensiones" ha sido particularmente problemática en tres dominios:

I - La contradicción entre la producción de alta cultura y de conocimientos necesarios para la formación de las elites, de la que se ocupó la universidad desde el Medievo, y la producción de padrones culturales medios y de conocimientos útiles para las tareas de transformación social y para la formación de la fuerza de trabajo calificada exigida por el desarrollo industrial.

II - La contradicción entre la jerarquización de los saberes especializados a través de las restricciones de acceso y las exigencias socio-políticas de democratización y de igualdad de oportunidades.

III - Y, por fin, la contradicción entre la reivindicación de autonomía en la definición de los valores y objetivos institucionales y la creciente sumisión a criterios de eficacia y de productividad de origen y naturaleza empresarial.

La primera contradicción, entre conocimientos ejemplares y conocimiento funcionales, se presenta como crisis de hegemonía. Para Santos (2000), existe una crisis de hegemonía siempre que una condición social determinada deja de ser considerada necesaria o exclusiva. La universidad sufre una crisis de hegemonía en la medida en que su incapacidad para desempeñar cabalmente funciones contradictorias lleva a los grupos sociales más afectados -o el Estado, en su nombre- a buscar medios alternativos para alcanzar sus objetivos.

La segunda contradicción, entre jerarquización y democratización, se manifiesta como crisis de legitimidad. La universidad sufre una crisis de legitimidad en la medida en que se vuelve socialmente visible el agotamiento de los objetivos colectivamente asumidos. Finalmente, la tercera contradicción, entre autonomía institucional y productividad social, se manifiesta como crisis institucional. La universidad sufre una crisis institucional en la medida en que su especificidad se pone en duda y se le pretende imponer modelos organizativos vigentes en otras instituciones consideradas más eficientes.

Estudios clásicos de la teoría crítica de los años 70 (Bourdieu y Passeron, 1975, Baudelot y Establet, 1971, Althusser, 1985) demostraron que el sistema educativo funciona de modo que la contradicción entre el principio de igualdad de oportunidades y de movilidad social a través de la escuela, por un lado, y la consolidación y profundización de desigualdades sociales, por otro, no sea socialmente visible, de esa forma aportando para mantener y legitimar un orden social estructuralmente incoherente. O sea, como todo el sistema está basado en la contradicción, cuando esta se manifiesta en un subsistema, como lo es la universidad, se encuentran formas de escamotearlas.

Las tres crisis descritas por Santos (hegemonía, legitimidad e institucional) se concretan en los últimos treinta años y siguen abiertas en nuestros días. Pero son diferentes los tiempos históricos de los factores que las condicionan, tal como lo son las lógicas de acción que visan su control. La crisis de hegemonía es la más amplia, porque en ella está en duda la exclusividad de los conocimientos que la universidad produce y transmite. Es también aquella cuyos factores condicionantes tienen mayor profundidad histórica.

En la crisis de legitimidad está en crisis el espectro social de los destinatarios de los conocimientos producidos y, por tanto, la democracia en la transmisión de estos mismos conocimientos. Los factores de esta crisis se configuran en el período del “capitalismo organizado” (finales del siglo XIX hasta los sesenta del siglo XX) por vía de las luchas por los derechos sociales y económicos, cuyo éxito desencadenó el “Estado providencia” o de “bienestar”. Por fin, en la crisis institucional está en crisis la autonomía y la especificidad organizacional de la institución universitaria. Los factores de esta crisis se configuran en el período del capitalismo desorganizado y decoran, en general, la crisis del Estado Providencia.

1.4.1 - Crisis de hegemonía

La centralidad de la universidad como escenario privilegiado de producción de alta cultura y conocimiento científico avanzado es un fenómeno del siglo XIX, y el modelo de universidad que mejor lo traduce es el modelo alemán, la universidad ideada por Humboldt. Las exigencias puestas para el trabajo universitario, la excelencia de sus productos culturales y científicos, la libertad de discusión y actividad intelectual, la autonomía y universalismo de los objetivos, hicieron de la universidad una institución única, relativamente apartada de las demás instituciones sociales, dotada de gran prestigio social y considerada imprescindible para la formación de las elites instituidas.

Esta concepción de universidad, cuestionada desde su nacimiento por las “exigencias sociales” emergentes del final del siglo XIX, entra en crisis en la posguerra, sobre todo a partir de los años sesenta. Santos (2000) nos presenta esta concepción bajo una serie de presupuestos formulados en un conjunto de dicotomías: Alta cultura – Cultura Popular; Educación – Trabajo; Teoría – Práctica.

La dicotomía Alta Cultura – Cultura Popular constituye el núcleo central del ideario modernista. La alta cultura es una cultura-sujeto mientras la cultura-popular una cultura-objeto, objeto de las ciencias emergentes, de la etnología, del *folklore*, de la antropología cultural, rápidamente convertidas en ciencias universitarias. La universidad ha mantenido su centralidad por ser el principal escenario de la cultura-sujeto. La crisis de esta dicotomía en la posguerra resulta de la eclosión de la cultura de masas, una nueva forma cultural con una distinta vocación para cultura-sujeto y por eso dispuesta a cuestionar el monopolio detenido, hasta ahora, por la alta cultura.

La cultura de masas tiene una lógica de producción, de distribución y de consumo completamente distinta y mucho más dinámica que la propia cultura universitaria, lo que limita el espacio de la alta-cultura, por un lado, por su capacidad de reciclar constantemente sus productos, y por otro, porque concurre con ella la formación del universo cultural de los estudiantes. Incapaz de transformar esta nueva forma cultural en una cultura-objeto más, la universidad deja de ser el productor central de cultura-sujeto y en esa medida pierde centralidad social.

No se puede pensar en la hegemonía de la universidad fuera de la dicotomía Educación-Trabajo. El origen de esta dicotomía comenzó por significar la existencia de dos mundos con muy poca o ninguna comunicación entre sí: el mundo ilustrado y el mundo del trabajo. Quien pertenecía al primero estaba dispensado del segundo; quien pertenecía al segundo estaba excluido del primero. Esta dicotomía atravesó todo el primer periodo del desarrollo capitalista, pero al final de este período

empezó a asumir otro significado que venía a tornarse dominante en el período siguiente. La dicotomía pasó entonces a significar la separación temporal de dos mundos intercomunicados en una secuencia: primero educación, y después, trabajo.

Estos cambios en la relación entre los conceptos de la dicotomía acarrearón inevitablemente la transformación interna de cada uno de los conceptos. De algún modo, la dicotomía se instaló en el interior de cada uno de ellos. Así, la educación, que fuera inicialmente transmisión de alta cultura, formación del carácter, modo de aculturación y de socialización adecuado al desempeño de la dirección de la sociedad, pasó a ser también educación para el trabajo, enseñanza de conocimientos utilitarios, de aptitudes técnicas especializadas capaces de contestar los desafíos del desarrollo tecnológico en el espacio de producción. Por su parte, el trabajo, que fuera inicialmente desempeño de fuerza física en los medios de producción, pasó a ser también trabajo intelectual, calificado, producto de una formación profesional más o menos prolongada. La educación se escindió entre la cultura general y la formación profesional y el trabajo, entre trabajo no cualificado y trabajo cualificado.

En el campo de la dicotomía teoría – práctica, sabemos que desde el siglo XIX la universidad pretende ser el lugar por excelencia de la producción de conocimiento científico. No admite, pues, que su reputación sea tradicionalmente medida por su productividad en el dominio de la investigación. La búsqueda desinteresada por la verdad, la elección autónoma de métodos y temas de investigación, el deseo por el progreso de la ciencia constituye el marco ideológico de la universidad moderna. De hecho, los docentes son habitualmente considerados investigadores-docentes. El hecho fundamental de esta cuestión es que la investigación fue siempre considerada el fundamento y la justificación primera de la educación de nivel universitario y el contexto ideal para el florecimiento de los valores morales esenciales a la formación del carácter.

La marca ideológica del desinterés y la autonomía en la búsqueda de la verdad, hizo que el prestigio se concentrara en la investigación pura, fundamental o básica y que no se incluyera en ella a las humanidades y las ciencias sociales. De ahí el origen de la dicotomía entre teoría y práctica y la prioridad absoluta de la primera. Esta ideología universitaria entra en crisis tras la 2ª guerra y en los años sesenta fue frontalmente confrontada por las reivindicaciones de que la universidad y el conocimiento producido por ella se involucrasen en la resolución de problemas económicos y sociales. Fue bajo estos términos que se puso en cuestión la dicotomía entre teoría y práctica, y las tensiones generadas fueron “administradas” con recursos a distintos mecanismos de dispersión.

Las exigencias de la práctica fueron justificadas por las exigencias del desarrollo tecnológico, de la creciente transformación de la ciencia en fuerza productiva, por la competitividad internacional de las economías basadas en la productividad científica. Pero las demandas de la práctica tuvieron otra perspectiva importante, más socio-política, que se ha traducido en la crítica por el aislamiento de la universidad, una “torre de marfil” insensible a los problemas del mundo contemporáneo, aunque en ella se haya acumulado conocimientos sofisticados y posiblemente utilizables en su resolución.

En las palabras de Santos:

“Puesta delante de la cuestión de su relevancia económica, social y política, la universidad ha buscado, más de una vez, usar expedientes que salvaguardaron su centralidad sin comprometer su identidad funcional e institucional tradicional. Y más una vez los resultados se quedaron lejos de lo prometido [...] la razón tal vez resida en el hecho de que las solicitudes por la práctica tienen orígenes muy distintas, antagónicas, sujetadas por grupos o clases sociales con desigual poder social, y del hecho de que la universidad [...] haber intentado dar alguna respuesta (aunque apenas cosmética) a los intereses de los grupos sociales dominantes. Convocada en otra dirección, la universidad ha adoptado todos los rumbos sin que cambie de lugar (Santos, 2000: 200)”.

- *La Universidad y la productividad*

En el campo de la productividad, la interpelación sufrida por la universidad se ha traducido en dos problemáticas principales: la naturaleza de la investigación básica y los límites de la investigación aplicada desarrollada en las universidades.

La naturaleza de la investigación básica se volvió problemática en los últimos treinta años. Por un lado, sus costes aumentaron exponencialmente, por otro la conversión progresiva de la ciencia en fuerza productiva acabó por poner en duda la propia validez de la distinción entre investigación básica y aplicada. La cuestión de los costes se agravó en los años setenta con la crisis financiera del Estado y con la multiplicación de centros universitarios de investigación, resultante de la expansión universitaria de la década anterior.

En consecuencia, la centralidad y, en algunos países, la exclusividad de la universidad en la investigación básica -hasta ahora pensada como solución de problemas e inversión necesaria- ha pasado a ser entendida como un problema de inversión y costes. Santos (2000) indica algunas importantes consecuencias de estas nuevas inversiones. En primer lugar, las grandes empresas multinacionales, transformadas en agentes económicos privilegiados del nuevo orden económico internacional, crearon sus propios centros de investigación básica y aplicada, y la excelencia de sus resultados pudo rivalizar con los centros universitarios. En segundo lugar, el propio Estado ha creado centros de investigación no universitarios, dotados de mayor flexibilidad y libres de los “vicios de la universidad”, especializados en áreas de vanguardia (nuevos materiales, biotecnología, inteligencia artificial, robótica, energía, etc.) y disponibles para articular diferentes tipos y grados de colaboración con los centros universitarios. En tercer lugar, el Estado ha buscado seleccionar las universidades y centros con mayor capacidad de investigación y ha concentrado en ellos los recursos financieros disponibles.

A la política de concentración de recursos se han añadido estímulos para que las instituciones empiecen una búsqueda de recursos externos, no estatales. Esta iniciativa implica privilegiar la investigación aplicada, poniendo en cuestión la actualidad de las relaciones establecidas entre la universidad y la industria. Los factores macro económicos determinantes de este proceso son el relativo estancamiento económico de los países centrales en el inicio de la década de setenta y la caída de productividad, atribuida a la desaceleración de la innovación tecnológica.

El “imaginario universitario” está dominado por la idea de que los avances y logros del conocimiento científico son propiedad de la comunidad científica, aunque su autoría pueda ser individualizada. La libre discusión de los procedimientos y etapas de investigación y la publicidad de los resultados son considerados imprescindibles para sostener el dinamismo y la competitividad en el interior de la comunidad científica.

“[...] La “comunidad” industrial tiene otra concepción de dinamismo, asiente en las perspectivas de lucro, y otra concepción de competitividad, asiente en los logros de productividad. Si sus concepciones se sobreponen a las de la comunidad científica, tendremos, en vez de la publicidad de los resultados, el secretismo, en vez de la discusión enriquecedora, el mutismo sobre todo lo que es verdaderamente importante en el trabajo en curso, en vez de la libre circulación de resultados de las investigaciones, las patentes (Santos, 2000: 203).

Aunque la gravedad de muchos de estos “riesgos” solo sea valorable a largo plazo, la discusión al respecto tiende a ser hecha en función de los impactos inmediatos, y estos son visibles a dos niveles. A nivel del cuerpo docente, por la acentuación de diferencias de sueldo entre los docentes cuyos temas de investigación son económicamente explotables y el resto de los docentes, diferencias que repercuten en los investigadores y docentes más jóvenes cuando tienen que optar entre varios objetos posibles de investigación.

A esta diferenciación corresponde una recalificación, que algunos consideran peligrosa, de lo que se debe entender por "actividad aceptable o legítima" de un investigador universitario (OCDE, 1987). La "distorsión comercial" acaba por transformarse en una "distorsión institucional". El segundo nivel se vincula respecto al declive de las humanidades y de las ciencias sociales, áreas menos comerciales, tradicionalmente prestigiadas con una gran expansión en los años sesenta y que ahora corren riesgos de marginación.

- *La Universidad y la comunidad*

Como hemos visto, más que la perspectiva economicista y productivista, apelar a la práctica, produjo a partir de los años sesenta del siglo pasado otra perspectiva de orientación social y política, que se ha constituido en la evocación de la "responsabilidad social de la universidad" para hacer frente a los problemas del mundo contemporáneo. Una responsabilidad raramente asumida en la historia de esa institución, a pesar de la demanda creciente para la resolución de esos problemas y a pesar de que la universidad había acumulado conocimientos precisos sobre ellos. Desde esta perspectiva, la universidad fue fuertemente criticada, sea porque raramente intenta movilizar los conocimientos acumulados para solucionar problemas sociales, sea por no haber sabido o querido por su autonomía institucional y su tradición de espíritu crítico y de discusión libre y desinteresada al servicio de otros grupos sociales, sobre todo de los dominantes y sus intereses.

A lo largo de los años, la reivindicación por la responsabilidad social de la universidad asumió tonalidades distintas. Si para algunos se trataba de criticar el aislamiento de la universidad y de ponerla al servicio de la sociedad en general, para otros se trataba de denunciar que el aislamiento fuera tan solo aparente y que se involucraba a favor de los intereses de las clases dominantes, lo que era social y políticamente condenable.

Por otro lado, para algunos, la universidad debería comprometerse con los problemas mundiales en general, donde quiera que ocurriesen (el hambre en el “tercer mundo”, la catástrofe ecológica, la segregación racial, etc.) Para otros, el compromiso estaba en problemas nacionales (violencia callejera, el paro, degradación urbana, o problemas demográficos, etc.) o en los problemas regionales o locales de la comunidad inmediatamente cercana (la deficitaria asistencia jurídica, asistencia sanitaria, la falta de técnicos de planificación regional y urbana, la necesidad de educación de adultos, de programas de cultura general y de formación profesional, etc.)

Según Santos (2000) en Europa, tanto el modelo alemán de universidad, como el modelo inglés, así como las diferentes mezclas entre ellos, crearon una idea de universidad que ofrece mejores condiciones para mantenerse resguardada de las presiones sociales y para hacer del aislamiento la razón de su centralidad.

“[...] esa idea consiste en hacer agotar las responsabilidades sociales de la universidad en la investigación y en la enseñanza. [...] el aislamiento logrado por esta vía será siempre muy relativo, pues que el cuestionamiento sobre lo que se debe investigar (investigación básica o aplicada) o sobre lo que se debe enseñar (cultura general o formación profesional) ha venido a ser accionado por presiones sociales a que la universidad de una o de otra forma va dando respuesta. Debe, por lo tanto, destacarse la eficacia selectiva de la idea europea de universidad. Si es cierto que ella ha contribuido para resguardar relativamente la universidad de las reivindicaciones más radicales de los sesenta para resolución de los problemas mundiales, nacionales o locales, no impidió que las universidades, a brazos con una grave crisis financiera, si lanzara en la lucha por la productividad y en el estrechamiento de relaciones con la “comunidad” industrial de tal manera que hoy la responsabilidad social de la universidad está prácticamente reducida a los términos de su cooperación con la industria (Souza, 2000: 208)”

En ese campo, lo que se puede observar es que la concepción más amplia de responsabilidad social, de participación en la valorización de las comunidades y de intervención reformista en los problemas sociales

continúa vigente en el imaginario simbólico de muchas universidades y de muchos universitarios, y tiende a reforzarse en períodos históricos de transición o de profundización democráticos, como es el caso reciente de muchos países sudamericanos.

Dada la forma en la que se reproducen las contradicciones y tensiones en las dicotomías alta cultura-cultura popular, educación-trabajo, teoría-práctica, en procesos sociales cada vez más complejos y acelerados, la universidad poco puede hacer para no perder la centralidad, sea porque a su lado van surgiendo otras instituciones que le hacen la competencia y asumen con éxito algunas de sus funciones, sea porque, presionada por la sobrecarga funcional, es obligada a diferenciarse internamente con los riesgos permanentes de perder sus características institucionales propias.

1.4.2 - Crisis de legitimidad

Mientras no fue puesta en duda, la hegemonía de la universidad constituyó el fundamento más importante de su legitimidad y, por tanto, de la aceptación consensuada de su existencia institucional. Pero los factores que llevaron a la crisis de hegemonía tras la posguerra, y que fueron referidos anteriormente, son parcialmente importantes para explicar la crisis de legitimidad tal como se ha acabado configurando, y es por eso que se deben distinguir dos crisis: la crisis de hegemonía y la crisis de legitimidad.

Santos (2000) expone la idea de que en la sociedad moderna el carácter asumido de una condición social dada, tiende a ser medida por su contenido democrático; el consenso al respecto será tanto mayor cuanto mayor sea su consonancia con los principios filosóficos políticos que conducen la sociedad democrática. Ha de ser éste también el criterio de legitimidad de la universidad moderna. Pero, el hecho es que la universidad moderna se proponía producir un conocimiento superior, elitista, para suministrarlo a una pequeña minoría de jóvenes, igualmente superior y

elitista, en un contexto institucional clasista (como lo es la sociedad universitaria) pontificando del todo su aislamiento sobre la sociedad.

A pesar de eso, la legitimidad de la universidad no fue seriamente cuestionada durante el período del llamado capitalismo liberal y para eso fue decisivo el hecho de que el Estado liberal, la forma política de la sociedad moderna en su primera etapa, no tuviera en principio un fuerte contenido democrático. Este empezó por ser muy débil y solo fue fortaleciéndose a medida que fueron teniendo éxito las luchas de los trabajadores por el sufragio universal, por los derechos civiles y políticos y por la organización autónoma de los intereses de clases y sectores sociales.

El éxito de estas luchas provocó alteraciones tan profundas que configuraron, desde finales del siglo XIX, un nuevo período de desarrollo capitalista, el período del capitalismo organizado, en cuyo transcurso la forma política del Estado liberal fue sustituida, en las sociedades de capitalismo más desarrollado, por el Estado social de derecho, una forma política mucho más democrática decidida en compatibilizar, dentro del marco de las relaciones sociales capitalistas, las exigencias de desarrollo económico con los principios filosóficos políticos de igualdad, libertad, equidad y solidaridad que subyacen al proyecto social y político de la modernidad.

Se comprende, pues, que la legitimidad de la universidad moderna, a pesar de estar siempre en precario, solo entró en crisis en el período del capitalismo organizado, como la crisis de hegemonía, apenas al final del período, en la década de los sesenta del siglo XX. La crisis de legitimidad es en gran medida producto del éxito de las luchas por los derechos sociales y económicos, los derechos humanos de la segunda generación, entre los cuales destaca una nueva visión del derecho a la educación.

La crisis de legitimidad ocurre en el momento en que se vuelve socialmente visible que la ES y la alta cultura son prerrogativas de las clases superiores. Cuando la búsqueda de la educación, más allá de la

enseñanza básica, deja de ser una reclamación utópica y pasa a ser una aspiración socialmente legítima, la universidad solo puede legitimarse, satisfaciéndola. Por eso, su función tradicional de producir conocimientos y de transmitirlos a un grupo social restringido y homogéneo, sea en sus orígenes sociales, sea en términos de sus destinos profesionales, para mantener su estatus social, pasa a ser duplicada por el nuevo argumento de producir conocimientos a colectivos sociales muy amplios y heterogéneos con vistas a promover, igualmente, su ascensión social.

De acuerdo con Santos (2000), este es el origen de la implicación mutua de la crisis de hegemonía y la crisis de legitimidad: la clase de conocimientos producidos tiende a alterarse cuando alteran el grupo social al que se destina. Por eso, las respuestas de la universidad a la crisis de hegemonía analizadas aquí –incorporación limitada de la cultura de masas, de la formación profesional, de la investigación aplicada y de la extensión a la comunidad– apenas son plenamente comprensibles si queda claro que su verdadera pretensión es incorporar, aunque de modo limitado, grupos sociales hasta entonces excluidos de su campo de actuación.

Confrontada con estas cuestiones, la universidad una vez más, se ha comprometido con soluciones aparentes que le ha permitido continuar exigiendo su legitimidad sin renunciar, en esencia, a su elitismo. Su respuesta aparece en estrategias como la de estratificación y diferenciación de instituciones consonantes con el tipo de conocimientos producidos y del origen social de los grupos de estudiantes que la buscan. Para eso se consolidan los múltiples dualismos referidos, entre enseñanza superior universitaria y no universitaria, entre universidades de elite y universidades de masas, entre carreras de gran prestigio y carreras desvalorizadas, entre estudios especializados y cultura general, que se definieron, entre otras cosas, según la composición social de la población escolar.

1.4.3 - Crisis institucional

Para Santos (2000), de todas las crisis que vive la universidad, la crisis institucional es, sin duda, la que ha asumido mayor visibilidad en los últimos diez años. En parte, porque en ella repercuten tanto la crisis de hegemonía, como la crisis de legitimidad; en parte, porque los factores más importantes de su agravamiento mantienen una vinculación directa con aspectos que configuran la estructura de la organización actual del modelo “capitalista desorganizado”. El valor que está en duda en la crisis institucional es la autonomía universitaria y los factores que han agravado su existencia han sido la crisis del Estado del bienestar y la desaceleración de la productividad industrial en los países centrales.

Santos (2000) demuestra que los recortes presupuestarios provocan tres efectos principales en la vida institucional de la universidad. Porque son selectivos, alteran las posiciones relativas de las distintas áreas del saber universitario y de las facultades, departamentos o unidades donde son investigadas y enseñadas y, con eso, desestructuran las relaciones de poder bajo la cual se asienta la estabilidad institucional. Porque son siempre acompañadas del discurso de la productividad, obligando a la universidad a cuestionarse bajo términos que les son ajenos o poco familiares, sometiéndose a criterios de evaluación que, casi siempre, tienden a retratar su producto de manera negativa.

Por último, porque no restringen las funciones de la universidad en la misma medida de las restricciones presupuestarias, los recortes tienden a inducir a la universidad a buscar medios alternativos de financiación, por tanto las instituciones buscan auxilio en un discurso aparentemente contradictorio que destaca simultáneamente la autonomía institucional y su responsabilidad social, siendo esta una realidad particularmente importante en regiones económicamente más débiles.

Este último efecto se conecta con el segundo factor de la crisis institucional de la universidad: la desaceleración industrial. Cualquiera que

haya sido el diagnóstico de este fenómeno, la terapéutica se ha centrado, desde muy temprano, en la investigación científica y tecnológica, y a partir de ahí la universidad fue convocada a una participación más activa en la lucha por la productividad industrial. Hemos visto anteriormente que la universidad ha reaccionado a este hecho siguiendo una estrategia de minimización de los riesgos de pérdida de hegemonía.

La esperanza de las instituciones era que su adhesión les reporten, sobre todo, buenos resultados financieros. Pero los flujos aportados por las empresas, subordinados a criterios de rentabilidad de las inversiones, propios de la industria, acabaron por ejercer una presión, convergente con la presión de los recortes presupuestarios, en el sentido de la evaluación del desempeño de la universidad. *"[...] la participación de la universidad en la lucha por la productividad acabó por volcar esa lucha contra la propia universidad y el impacto institucional de allí consecuente no se hizo esperar"* (Santos, 2000: 215).

- *La evaluación del desempeño universitario*

La pretensión hegemónica de la universidad como centro de producción de conocimientos científicos y de ES, combinada con su especificidad organizativa y la naturaleza difusa de los servicios que produce, hizo que la idea de evaluación del desempeño funcional de la universidad fuese mirada con extrañeza y alguna hostilidad.

"En un primer momento, no se comprende bien la resistencia universitaria a la evaluación, pues la universidad es una sociedad compulsivamente orientada para la evaluación, la evaluación del trabajo de los estudiantes; la evaluación de los docentes e investigadores para efectos de promoción en la carrera. Pero, por otro lado, es comprensible que la compulsión por la evaluación interna desenvuelva, por sí, un cierto rechazo por la evaluación externa, pues es de eso que se trata cuando se habla de evaluación del desempeño de la universidad. Aunque sea efectuada por la propia universidad, tal evaluación será siempre externa, quiere porque coloca la

utilidad social de la universidad en un conjunto más amplio de utilidades sociales, quiere porque envuelve, aunque implícitamente, una comparación entre modelos institucionales y sus desempeños (Santos, 2000: 215)"

A medida en que la universidad pierde centralidad se torna más fácil justificar, o imponer la evaluación de su desempeño. Esto ha hecho que esta exigencia haya crecido mucho en las últimas décadas. Confrontada con la imposición de evaluación, la universidad no ha encontrado hasta hoy una vía propia e inequívoca para darle respuesta. Si, por un lado, la exigencia de evaluación parece estar en contradicción con la autonomía universitaria, por otro lado, parece ser un correlato natural de esta.

La universidad ha tendido a ver sobre todo la contradicción y ha asumido una posición defensiva, traducida en el accionamiento de varios mecanismos de dispersión. Pero a la vez, esta posición ha impedido a la universidad asumir un papel más activo en la construcción del sentido y de los criterios de evaluación. Son reconocidas las múltiples dificultades de la evaluación del desempeño funcional de la universidad. Pueden agruparse en tres grandes problemáticas: la definición del producto universitario, los criterios de evaluación y la titularidad de la evaluación (Santos, 2000).

En lo que se refiere a la definición del producto de la universidad, las dificultades son muy semejantes con lo que ocurre con la multiplicidad de fines que la universidad tiene incorporados en los últimos años. Teniendo como referencia esta multiplicidad, Santos (2000) se pregunta *¿cuál es el producto de la universidad?* o siquiera si tiene sentido hablar en términos de productos. La variedad de productos esperados de la universidad es tal, que se torna tan difícil exigir que la universidad los produzca todos con la misma eficacia así como establecer entre ellos una jerarquía inequívoca (Bienaymé, 1986 in Santos, 2000).

La producción y transmisión del conocimiento científico; la producción de trabajadores cualificados; la elevación cultural de la sociedad; la formación del carácter; la identificación de talentos; la participación en la resolución de los problemas sociales, son productos muy variados, difíciles

de tipificar. Frecuentemente, como ya hemos dicho con anterioridad, la producción de algunos de estos supuestos productos compite con la de otros, por lo que, si no se establece una jerarquía, la universidad será siempre deficitaria para un desempeño adecuado, o esperado, en algunos de estos productos. Otro aspecto importante en ese debate son los cuestionamientos acerca de la adecuación para hablar de “producto”, particularmente en algunos campos de desempeños, como, por ejemplo, la formación del carácter o la elevación del nivel cultural. Puede entenderse que la utilización del término “producto” y “producción” apunta hacia una opción por una metáfora economicista y materialista, que introduce una tendencia poco adecuada en la evaluación del desempeño de la universidad.

Esta cuestión se añade a la de los criterios de evaluación. En este dominio, la dificultad mayor está en establecer medidas para la evaluación de la calidad y de la eficacia. Santos (2000) nos advierte que si aceptamos que la universidad desarrolla “productos”, debemos reconocer que no es posible una medición directa de muchos de ellos. ¿Cómo medir la formación del carácter o el progreso científico? No hay medidas directas, y el recurso a medidas indirectas no deja de levantar algunos problemas. Según Santos, uno de los más importantes tal vez sea la cuestión del cuantitativismo o economicismo.

Teniendo por delante la misión de medir las calidades adscritas en los productos a ser evaluados, los agentes e instituciones evaluadoras tienden a privilegiar las medidas cuantitativas, (un procedimiento bastante familiar a los científicos sociales, asociados a la necesidad de operar los conceptos y establecer indicadores de comportamiento de variables seleccionadas).

El problema del cuantitativismo no está apenas en la falibilidad de los indicadores. De acuerdo con Simpson (1985) la opción por operar en el orden cuantitativo lleva inconscientemente a privilegiar en la evaluación los objetivos o productos más fácilmente cuantificables. Por otro lado, la internalización por la comunidad universitaria de la evaluación cuantitativa,

puede distorsionar las prioridades científicas de los docentes e investigadores.

"El cuantitativismo está íntimamente relacionado con el economicismo. En la sociedad contemporánea, el arquetipo del producto social definido cuantitativamente es el producto industrial. El economicismo consiste en concebir el producto universitario como un producto industrial, aunque de tipo especial, y consecuentemente en concebir la universidad como una organización empresarial. Este entendimiento está hoy muy difundido y su vigencia incontrolada representa un peligro importante para la autonomía institucional de la universidad (Santos, 2000: 217)."

Este "riesgo" deriva básicamente de dos vectores: el ciclo del producto y el proceso de su producción. En cuanto al primer vector, el ciclo del producto, el peligro resulta del hecho de que el producto industrial tiene un ciclo de vida mucho más corto que el ciclo del producto universitario. La lógica de la rentabilidad de la inversión tiende a favorecer el corto plazo en detrimento del largo plazo, y por eso solo un número reducido de empresas hace inversión estratégica, orientada para el medio o largo plazo, al menos esta es una realidad más común en el capitalismo periférico.

La aplicación de esta lógica al desempeño de la universidad tiende a favorecer utilidades de corto plazo, como la opción por carreras cortas en detrimento de unas más largas, formaciones unidireccionales en detrimento de formaciones complejas, investigación competitiva en detrimento de investigación pre-competitiva, reciclaje profesional en detrimento de una elevación del nivel cultural, etc.

La presión del corto plazo tiene un impacto institucional muy específico, pues conduce a reestructuraciones que tienden adecuar la actividad universitaria a las exigencias de la lógica empresarial. Este es uno de los impactos de esta relación de la universidad con la industria que más atención merece. Tal relación nada tiene de negativo, por lo contrario, la lógica institucional de la universidad es respetada. Pero, el discurso dominante sobre los beneficios de tal relación tiende a poner en

confrontación las dos lógicas institucionales y a desvalorizar la lógica universitaria en los aspectos en que ella no coincide con la lógica empresarial. Es, además, ilustrativo de la pérdida de hegemonía de la universidad el hecho del discurso de la relación universidad-industria proponer el sometimiento de la lógica universitaria a la lógica industrial, y no el contrario, como sería pensable en otro contexto (Santos, 2000).

El peligro de la desvalorización de la especificidad de la universidad se torna aún más evidente cuando se tiene en cuenta el segundo vector, el proceso de producción. La universidad es una organización de trabajo-intensiva, esto es, exige una movilización relativamente grande de fuerza de trabajo (docentes, personal administrativo y estudiantes, etc.) comparada con la movilización de otros factores de producción. Esto significa que, bajo los criterios de productividad vigentes en la sociedad capitalista, la productividad de la universidad será siempre inferior a la de una organización de capital-intensivo, como tienden a ser las empresas más directamente interesadas en la relación con la universidad (Santos, 2000).

Si la universidad no puede imponer, como presupuesto de base, el principio de que su productividad, como organización, presenta características especiales y específicas, existe el riesgo de pérdida de sus características, al punto de la relación universidad-industria se cambian por una relación industria-industria.

Este riesgo nos lleva directamente al tercer grupo de dificultades, propuesto por Santos (2000): las que se derivan de la definición de la titularidad de la evaluación. Éstas son quizá las dificultades más difícilmente superables y, también por eso, aquellas en las que más se ha evidenciado la actitud defensiva de la universidad.

De hecho, la cuestión de la titularidad de la evaluación es la que más directamente afronta la autonomía de la universidad. Hoy, más que nunca, será fácil a la universidad pública reconocer que, si la dependencia exclusiva del presupuesto del Estado le ha subordinado y sometido a gravosas y

humillantes restricciones, sobretodo en épocas de crisis social o política, por otro lado, le ha granjeado algunos espacios de autonomía que ahora, en peligro de perderlos, se vuelven preciosos. La reciente autonomía con relación al Estado, en lo que toca a la búsqueda y gestión de recursos de distintos orígenes, redundando en una nueva dependencia con relación a los nuevos financiadores. Se suma a eso el hecho de que el viejo financiador, el Estado, al tiempo que busca disminuir su responsabilidad de financiar en exclusiva el presupuesto de la universidad, se vuelve más vigilante e interventor respecto a la aplicación y gestión de las financiaciones que aún mantienen.

Por todas estas razones, la universidad se ve enfrentada con una creciente presión para dejarse evaluar, al mismo tiempo en que se acumulan las condiciones para que se le escape la titularidad de la evaluación. La titularidad de la evaluación se pone en evidencia sobre todo cuando se trata de evaluaciones globales, evaluaciones de departamentos, de facultades o de universidades en su totalidad.

“En estos casos, la autoevaluación, aunque posible y deseable, casi nunca dejara satisfechos los que más tienen interés en la evaluación, los financiadores, sean públicos o privados. En realidad, dadas las dependencias recíprocas que se crean en el interior de las unidades bajo evaluación, es dudoso que la autoevaluación pueda ser más que justificación de rutinas establecidas. Es de ahí que nace la ambivalencia con que los departamentos y las universidades han aceptado la figura del evaluador externo (Santos, 2000:219)”.

Pero la cuestión de la titularidad no se pone apenas con respecto a la persona o la filiación del evaluador, sino más bien respecto al control de los criterios de evaluación y de los objetivos de evaluación. De acuerdo con Santos (2000), lo que está en causa es saber si la universidad puede reivindicar ser evaluada exclusivamente en función de los “productos” que se propuso producir.

Si la universidad es evaluada bajo objetivos que no se ha propuesto hacerlos, habrá perdido la titularidad de la evaluación aunque los evaluadores sean internos. La referencia hecha a los diferentes tipos de dificultades de la evaluación del desempeño funcional de la universidad, muestra que esas dificultades son obviamente reales y algunas insuperables, pero muestra también que algunas de ellas se deben al modo en que la universidad enfrenta la cuestión de la evaluación. Y, una vez más, se puede concluir que la universidad se ha limitado a dispersar la contradicción que existe entre la evaluación y la autonomía, entre autonomía y productividad.

Tendríamos un cuadro bastante distinto si, en vez de la contradicción, la universidad reconociera en la evaluación la salvaguarda de su autonomía. O sea, la universidad estaría entonces en mejores condiciones para negociar los objetivos, los criterios y la titularidad de la evaluación. Si es cierto que la pérdida de hegemonía de la universidad ha contribuido a justificar junto a las agencias financiadoras, y sobre todo al Estado, la exigencia de evaluación, pero no es menos cierto que, junto a la sociedad en general, esa exigencia está vinculada a la crisis de legitimidad de la universidad.

Efectivamente, en una sociedad democrática, parece evidente que la universidad debe rendir cuentas de los fondos públicos que recibe, ya que en verdad el Estado sigue siendo su financiador más grande. En vez de enfrentar esta exigencia, la universidad pública, ha venido evitando bajo múltiples pretextos y recurriendo a formas variadas de resistencia pasiva. Para Santos (2000), deriva de esta actitud un importante riesgo, particularmente en los sistemas universitarios fuertemente privatizados: que las instituciones privadas se nieguen a ser evaluadas y utilicen para ello de los mismos pretextos que justifica la universidad pública. En un período en que las universidades privadas se multiplican y absorben fondos públicos cada vez más importantes, la falta de transparencia en este sector de la educación universitaria puede dar origen a formas de competencia desleal en donde las instituciones públicas acabarán por ser las mayores víctimas.

La posición defensiva, “dispersiva”, de la universidad en este dominio tiene, al menos, una justificación admisible: la universidad no tiene hoy poder social y político para imponer condiciones que garanticen una evaluación equilibrada de su desempeño. Esta impotencia es, como hemos visto más arriba, la otra cara de la pérdida de hegemonía. Pero, Santos (2000, 2004) ve algunas posibilidades de resistencia y control de esta crisis.

Se trata de una cuestión política, por más que las exigencias de evaluación sean formuladas en términos tecnocráticos (eficiencia; conocimiento del producto; gestión racional), y es así como la universidad debe enfrentarla, como cuestión política.

“[...] los abordajes tecnocráticos de la problemática de la evaluación esconden la fragilidad política de la universidad, sobretudo de la universidad pública. Teniendo eso por delante, la universidad solo podrá resolver su crisis institucional si decide enfrentar la exigencia de evaluación y, para que pueda hacerlo con éxito, la universidad tiene de buscar coligaciones políticas, en su interior y en su exterior, que fortalezcan su posición en la negociación de los términos de la evaluación. Si pasa eso, la universidad tendrá probablemente condiciones de hacer dos exigencias que a mis ojos son fundamentales. En primer lugar, que sea ella, en dialogo con las comunidades que le son más cercanas (internacionales, nacionales o locales), la que decida sobre los objetivos en función de los cuales debe ser evaluada. En segundo lugar, que la evaluación externa sea siempre entre pares, esto es, sea hecha “por gente de la comunidad académica capaz de alejarse del clientelismo de cada centro” (Giannotti, 1987:91 in Santos, 2000:221).”

Sin embargo, la poca autonomía y la especificidad institucional de la universidad tienen limitado la búsqueda por estas coaliciones externas. En lo que toca a las coaliciones internas, la “sociedad de clases” en que se ha convertido tradicionalmente la universidad no facilita la constitución de una comunidad universitaria homogénea. Ciertamente existen muchas voces que piden que se les escuche; el reto es oír a todas, docentes e investigadores en diferentes fases de la carrera, estudiantes y técnicos.

Esta dificultad es en nuestros días particularmente grave, pues la universidad solo puede convertirse en una fuerza para el exterior si posee una fuerza interior, y la democratización interna de la universidad es la precondición de constitución de esta fuerza. En lo que referente a las alianzas exteriores, la "torre de marfil" que la universidad se ha convertido ha sido durante siglos, y sigue siendo todavía, una memoria simbólica demasiadamente fuerte para permitir a la universidad la búsqueda de aliados externos, sin ver en ese acto una pérdida de prestigio o una pérdida de autonomía. Por estas razones, ha sido difícil a la universidad resolver esta dimensión importante de su crisis institucional. Y porque así ha sido, se ha refugiado en mecanismos de dispersión que, en el caso de esta crisis, difícilmente podrán mantener controlados durante mucho tiempo los factores que la están agravando.

2. La búsqueda por la calidad en la Educación Superior

2.1 - Concepciones sobre la calidad en Educación

En las últimas tres décadas mucho se ha debatido y se ha escrito sobre la calidad como categoría fundamental para llevar a cabo la evaluación de las instituciones de Educación Superior (ES) en el mundo. Todavía, su definición presenta pocos acuerdos y uniformidad epistemológica.

El lugar central que ocupa la temática de la calidad y su evaluación imponen profundizar el debate sobre las concepciones de calidad en la ES, definiendo de manera más precisa sus dimensiones, criterios e indicadores, sus enfoques metodológicos de evaluación y acreditación y las estrategias para su aseguramiento y mejora continua.

En las experiencias de países como Estados Unidos y Canadá donde existe una larga tradición sobre esta temática, las concepciones y sus metodologías se revisan periódicamente en función de demandas sociales y de corporaciones profesionales. Iniciativas europeas como La *European Network sea Quality Assurance* (ENQA) y La *Joint Quality Initiative* se han incorporado a este debate, contribuyendo a homogeneizar concepciones e indicadores de calidad en el marco de aquel continente.

En América Latina, todavía, se puede decir que el debate sigue en sus etapas iniciales de consolidación de conceptos y modelos. Hasta el momento ha sido complejo alcanzar consensos o fundamentos “universales” sobre calidad de la educación, sobre eficiencia y sobre productividad en el ámbito de la enseñanza superior, aunque ya existan organizaciones continentales de diferentes naturalezas que se dedican a la cuestión, como por ejemplo la Iesalc, la Riaces o la Cepal.

En la literatura especializada, se encuentran diversas concepciones de calidad que se han aplicado en la ES, en especial en los países que tienen más tradición en evaluación y acreditación. De acuerdo con la clasificación

de Harvey y Green (1993) estas concepciones se pueden organizar en cinco enfoques: calidad vista como excepción, como perfección, como actitud para un propósito prefijado, como valor agregado y como transformación. Estos enfoques, vinculados en gran medida a la lógica del mercado que prevalece en la mayoría de los sistemas de ES occidentales, permiten visualizar las distintas concepciones de calidad que traspasan los procesos de evaluación en las instituciones de ES.

La calidad vista como excepción es una concepción tradicional que la entiende como algo especial. En esta perspectiva se presentan tres variantes: La primera considera la calidad como algo diferente, de clase superior y le otorga un sentido particular y exclusivo. La segunda entiende calidad como sinónimo de excelencia, o al alcance de un estándar muy alto, una perspectiva elitista, ya que concibe la calidad como algo alcanzable, pero en circunstancias muy limitadas. En esta concepción, Astin (1990) señala que la excelencia es a menudo juzgada por la reputación de la institución, sus capacidades y recursos de que dispone.

La tercera noción de calidad implica alcanzar estándares mínimos. Este ha sido un enfoque bastante utilizado en la ES, donde la calidad ha sido vista como el mantenimiento y mejoramiento de estándares en el diseño y contenido de los programas de docencia y en los procedimientos de validación de los mismos.

La calidad como perfección está basada en dos premisas: La de "inexistencia de imperfecciones", y la de "hacer las cosas bien", en la premisa de inexistencia de imperfecciones, la excelencia se define en términos de especificaciones particulares. La especificación misma no es un estándar, ni tampoco es evaluada contra ningún estándar. El producto es juzgado por su conformidad con la especificación, la cual es predefinida y mensurable. La perfección consiste en asegurar que todo está correcto, sin errores y producido de manera consistente.

El enfoque “inexistencia de imperfecciones” está, como proponen Peters y Waterman (1982), intrínsecamente vinculado a la noción de “cultura de calidad”. Una cultura de calidad implica que todos en la organización son igualmente responsables del producto final, y no apenas los que están encargados de controlar la calidad. El “hacer las cosas bien” implica que no existan errores en ninguna etapa del proceso y que la calidad es responsabilidad de todos. Una vez que esté incorporado a productos y procesos, el “hacer las cosas bien” se acerca al concepto de “calidad total”.

La calidad como actitud para el alcance de un propósito, implica la relación con la forma en que cierto producto o servicio se ajusta a un propósito. Por lo tanto, si algo realiza adecuadamente el trabajo para el que fue diseñado, entonces se dice que es de calidad. La perspectiva del usuario identifica calidad, en la medida que un producto se ajusta a las especificaciones del cliente.

En el contexto de la ES, la utilización del concepto de calidad, de acuerdo con los requerimientos del cliente, genera algunas interrogantes importantes como: ¿quién es el cliente de la ES?; ¿los estudiantes o las agencias qué aportan recursos?; ¿los empleadores o los padres que pagan por la educación de sus hijos?; y ¿qué son los alumnos: clientes, productos o ambos?

Según Lamarra (2003), muchos gobiernos buscan implementar esa visión de calidad con la intención de asegurar que la asignación de recursos para la enseñanza esté vinculada de la mejor manera posible a las distintas misiones de las instituciones favoreciendo el logro de sus metas. Por tanto, una institución de alta calidad es la que señala claramente su misión o propósito, es eficiente y eficaz en el alcance de los objetivos que se ha propuesto. ¿Pero cómo se sabe que la institución está cumpliendo la misión que se ha propuesto? Los expertos señalan que contestar esa cuestión es el papel central de la autorregulación.

En la autorregulación, no se trata de especificar estándares o especificaciones contra los cuales medir el desempeño. Se trata de asegurar que existan mecanismos que garanticen que la calidad deseada haya sido efectivamente producida.

La concepción de calidad como valor agregado viene siendo utilizada desde mediados de los años ochenta en varios países. Especialmente en Inglaterra, donde el gobierno ha establecido un estrecho vínculo entre calidad de la educación y sus costes, exigiendo al sector eficiencia y efectividad (Ahueque, Kogan, Smith, 1990). En este enfoque subyace el concepto de "*accountability*"². Bajo este enfoque los servicios públicos son responsables ante los organismos que los financian y los clientes.

La calidad como transformación está basada en la noción de cambio cualitativo. La transformación no se refiere apenas a cambios físicos, más bien implica trascendencia cognoscitiva. Ésta idea de calidad como transformación cuestiona la relevancia del enfoque de calidad centrado en el producto y su actitud para cierto propósito, al tiempo en que surgen varios problemas, como se ha visto al tratar de adaptar a la ES los conceptos de calidad basada en el producto (Elton, 1992). Una educación de calidad es aquella que forja cambios en el participante, por lo tanto, presumiblemente, lo enriquece. Esta noción de "valor agregado" otorga un sentido adictivo a este enriquecimiento (Astin, 1985). El "valor agregado" es una medida de calidad, siempre que la experiencia educativa incremente el conocimiento, las habilidades y las destrezas de los estudiantes (Lamarra, 2003).

Desde este punto de vista, tenemos la idea de que una institución de alta calidad sería aquella que, en gran medida, enriquece a sus estudiantes (Astin, 1990). El segundo elemento de la calidad transformativa es la entrega de poder al alumno para influir en su propia transformación (Harvey, Burrows, 1992). Eso permitiría dos posibilidades: por una parte, se involucra al estudiante con el proceso de toma de decisiones que afecta a su propia transformación. Por otra, el mismo proceso de transformación provee

² "Obligación de rendir cuentas", en traducción libre.

la oportunidad de auto fortalecimiento con consecuencias positivas en el propio proceso de toma de decisiones (Roper, 1992).

En medio de esta polisemia de conceptos y enfoques en torno a la calidad y su medición, los profundos cambios de distintos orígenes, en el escenario de la ES por el mundo han producido nuevas e importantes demandas, en particular se reclama que las instituciones que componen el sistema, demuestren su eficacia, eficiencia y relevancia social como exigencia de las profundas reformas sociales, políticas y económicas promovidas desde la década de los años 60 del s. XX, cuando se buscaba revisar el lugar que ocupaba la universidad en el proyecto de reducción de las dimensiones del Estado.

Hechos que se suman a procesos internos de las instituciones universitarias, observados desde su fundación y que se arrastran por casi toda su existencia, tornando más compleja la respuesta a cuestiones como: ¿Qué es una institución universitaria de calidad? ¿Cómo medir la calidad? ¿Qué hacer para alcanzar la calidad? En el próximo apartado nos acercaremos a esas cuestiones.

2.2 - El desafío de medir la calidad

- *Constitución del campo de la evaluación y sus determinantes*

En los estudios realizados sobre la constitución del campo de la evaluación, encontramos, como práctica de evaluación sistematizada más antigua, los mecanismos utilizados por los griegos al seleccionar individuos para ocupar cargos públicos en Atenas. De acuerdo con Sobrinho (2002), en la vieja Grecia se practicaba la "docimasia", un examen que verificaba las actitudes morales de aquéllos que se presentaban como candidatos a funciones públicas. Sin embargo, no existían exámenes escritos o instrumentos evaluativos más elaborados, pero, esos procedimientos ya

contenían el sentido de interés público vinculado a una idea de medición y clasificación.

En educación, la evaluación del rendimiento escolar o del aprendizaje constituye la experiencia más antigua en lo que se refiere a procedimientos sistemáticos de evaluación. Según Sobrinho (2002b), al institucionalizar la educación en el siglo XVIII, la evaluación empezaba a ser practicada de manera más estructurada y constante. Por tanto, utilizaban pruebas escritas, especialmente en Francia, coincidiendo con la creación de las escuelas modernas. Como ejemplo, el autor recuerda los exámenes nacionales, el *baccalauréat* francés, creado en 1808, en tiempos imperiales napoleónicos, juntamente con otros dispositivos de concursos públicos. Esa prueba - el "bac" - tiene la función de legitimar los estudios secundarios, como también la pedagogía, los saberes, valores y privilegios que les corresponden, y de seleccionar a los estudiantes aptos a ingresar en la ES.

La escolarización en el mundo occidental ocurre en un contexto marcado por la crisis, momento en que el paradigma de la religión pierde centralidad y emerge el paradigma de la subjetivación del mundo. La concepción de escuela pasa, entonces, a ser construida en un clima de conflictos entre la educación escolástica (medieval) y un nuevo orden que organiza y modifica el mundo (modernidad). En la modernidad, el conocimiento es construido como algo ya definido y acabado, determinando como conocimiento confiable apenas aquél que puede ser medido y comprobado.

Sobrinho (2002) demuestra que el hombre moderno se preocupa por el futuro y, por eso, programa, planea y proyecta. Surge, entonces, la necesidad de la educación sistematizada, la escuela, cuyo objetivo era inculcar el orden establecido y disciplinar los sujetos para el trabajo, sosteniendo el desarrollo económico. La pedagogía moderna surge para organizar el nuevo orden capitalista e industrial en la educación de los niños y de los jóvenes, cuyo objetivo era controlar los sujetos para el trabajo.

Al largo de la modernidad los espacios escolares son modificados: si para los antiguos la escuela significaba espacio abierto, asistemático, para los modernos es un espacio organizado, reglamentado, detallado; priman por el orden en la búsqueda por el progreso de la humanidad. La mejora de la sociedad vendría por la educación. En ese contexto surgieron las prácticas de evaluación escolar, fundadas en la noción de organización social, de orden y selección, principios que se fueron poniendo cada vez más arraigados a las prácticas sociales.

Con la Revolución Francesa el acceso a la educación básica fue ampliado, momento en que tuvo origen el sistema de clases graduadas que, de acuerdo con Sobrinho (2002^a:36): *“organizó los alumnos en clases conforme las capacidades individuales y edades”*. En ese sentido, la evaluación se utilizaba como instrumento para clasificar y organizar los alumnos en clases. La escuela, afiliada a un rasgo capitalista, tenía la función de preparar servidores para los nuevos cargos y funciones del sistema de servicios públicos.

Con la Revolución Industrial, las formas de trabajo se fueron organizando; se establecen conceptos como salarios y jerarquías de poder vinculadas a los cargos ocupados por los trabajadores. La evaluación adquiere mayor importancia para seleccionar los individuos a fin de ocupar los cargos en el servicio público, y la escuela muy temprano se constituye en uno de los destinos de estos servidores.

Percibimos que la evaluación va surgiendo como necesidad de la sociedad moderna con el sentido de medida, selección y clasificación y no como diagnóstico para reconstrucción de las prácticas. Para alcanzar el nivel de exactitud, objetividad, eficacia y dar cuenta atendiendo a los principios positivistas, la evaluación se fue desarrollando técnicamente creando pruebas escritas y un sistema de anotaciones. (Sobrinho, 2002b)

Las universidades medievales practicaban apenas ejercicios orales. Posteriormente, los jesuitas utilizaron, largamente, las competencias orales

como propuesta pedagógica. Las pruebas escritas son una creación de la sociedad moderna. En los primeros momentos de la evaluación educativa, evaluar significaba medir. Concepto que sigue influyendo en las prácticas de evaluación actuales (Abramowicz, 1998).

La Psicometría, rama de la Psicología que tiene por objetivo estudiar medidas de inteligencia y desempeño usando tests estandarizados, ha dominado la evaluación desde el final del siglo XIX y en gran parte del siglo XX. Diversos estudios apuntan que hasta 1930, esos instrumentos medían las capacidades individuales, pero, a partir de ahí, empezaron a surgir nuevos instrumentos y metodologías que buscaban evaluar programas sociales y educativos.

- *La evaluación trasciende el salón de clase y llega a las instituciones*

Con el crecimiento de la economía, producido por la expansión de la industria y la utilización de la educación como medio de preparación de los sujetos para el trabajo, se impone la necesidad de inversión en educación y la formulación de programas educacionales con la intención de medir el alcance de los objetivos establecidos. En ese contexto, la evaluación gana un sentido más amplio, pues:

"[...] pasa a averiguar hasta qué punto los currículos y las prácticas pedagógicas están alcanzando los objetivos de llevar la escuela a ser eficaz y alcanzar las metas de eficiencia que la economía exigía. Por lo tanto, se vuelve más evidente su racionalidad instrumental. Aunque permaneciera muy centrada en las escuelas, fundamentalmente en el eje enseñanza-aprendizaje, su campo se amplió, en la medida en que pasó a articular los rendimientos de los alumnos a las cuestiones de currículos y programas. Su importancia también creció como mecanismo de control y selección de su fidelidad y cientificidad, principalmente por el perfeccionamiento de los instrumentos de verificación, como tests y medidas (Sobrinho, 2002b: 21,22)".

Según el autor el cambio de foco de la evaluación, de los individuos hacia los programas, currículos y, principalmente, a la formulación y cumplimiento de objetivos previamente definidos, continúa concibiendo la medición como un procedimiento experimental, basado en el modelo positivista dominante, pues, se entendía como el único método que presentaba validez para la evaluación. Así que:

“La expresión “evaluación educativa” apareció apenas en 1934, usada por primera vez por Tyler. Desde ahí, comienzan a vigorar las propuestas de educación por objetivos. La tarea básica de la educación es cumplir los objetivos que eran previamente establecidos, basados en los recursos y creencias de la ciencia positivista de la época y en función de las necesidades económicas y sociales que, de modo especial, Estados Unidos experimentaban. La evaluación debía averiguar lo cuanto los estudiantes, individual y colectivamente, conseguían demostrar, esto es, segundo la concepción de educación dominante, que cambios de comportamiento se pudieron observar al final de un determinado proceso, teniendo en cuenta los objetivos establecidos (Sobrinho, 2002b: 21)”.

De esa perspectiva, el estudio de la evaluación se ha desarrollado con la utilización de nuevas técnicas e instrumentos. Sin embargo, la idea de medida y selección era la concepción fundamental de los procesos. Tyler y Smith presentan varias técnicas utilizadas a partir en 1930 como: tests, escalas de actitudes, inventarios, cuestionarios, fichas de registro de comportamiento (*check list*) y otras medidas, cuyo objetivo era recoger evidencias sobre el rendimiento de los alumnos en una perspectiva longitudinal con relación a la consecución de objetivos curriculares.

Tyler fue uno de los primeros autores que enfatizó la necesidad de definir claramente los objetivos educativos como comportamiento manifiesto del alumno:

“La evaluación educativa es descubrir lo que los estudiantes aprendieron en la escuela y quien entre ellos está enfrentando dificultades de aprendizaje [...] Evaluación educativa es importante y necesaria tanto para ayudar al profesor cuanto para dar al público una noción mejor del rendimiento

educacional y de dónde están los problemas que requieren cuidadosa atención (Tyler, 1973, en Abramowicz, 1998: 81)."

Se puede observar que la evaluación adquiere una dimensión más amplia y trasciende los espacios escolares y empieza a ser utilizada en los sistemas educativos con la misma finalidad: atribuir puntos, medir y clasificar. En síntesis, evaluar es juzgar el mérito de los alumnos y juzgar la eficiencia del sistema educativo.

Aunque desde el siglo XIX existiesen prácticas de evaluación con utilización de recursos técnicos, es en el siglo XX, desde 1930, que emergen las tensiones y complejidades de los procesos evaluativos y la efervescencia de su desarrollo.

En medio de la consolidación de la evaluación y sus métodos y técnicas correspondientes, de acuerdo con Requena (1995), la sistematización y origen de la evaluación de instituciones ha tenido lugar en Estados Unidos. El mismo (Requena, 1995, 2000), al relatar la experiencia de evaluación institucional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada, presenta los orígenes y la sistematización de la evaluación en Estados Unidos y examina la continuidad de sus tendencias y enfoques en cinco períodos.

En el primer período (hasta 1930), son casi inexistentes las actividades sistemáticas de evaluación y está considerada como la era pre-Tyler. El segundo período es la propia era Tyler, evaluación centrada en los objetivos, período que comprende los años de 1930 hasta 1945. Ese período puede ser considerado el inicio de la historia de la evaluación en el sector educacional (Lima, 2008).

El tercer período, comprendido entre los años de 1946 y 1957, es considerado como la "era de la inocencia", debido al descrédito dirigido hacia a la evaluación y, principalmente, al campo de la educación. El cuarto período, desde 1958 hasta 1972, es llamado de "realista" en función del apoyo financiero de las administraciones públicas, desarrollándose como

una actividad con características propias. Ese período fue marcado por las evaluaciones de proyectos y de currículos en gran escala, financiadas con fondos públicos y con una metodología relacionada a los conceptos de utilidad y relevancia, lo que ha permitido a la evaluación convertirse, a lo largo de los años, en una herramienta universal de gestión.

En los Estados Unidos, en 1965 fue promulgada por el Presidente Lyndon Johnson la Declaración de "Guerra contra la Pobreza". Eso implicó destinar grandes fondos para programas sociales, dando énfasis a los problemas de los estudiantes que llegaban a la escuela con desventajas sociales y educativas, en general, oriundos de familias pobres y marginadas. Como consecuencia de la propuesta del senador Robert Kennedy, se hizo obligatoria una evaluación para saber si esos programas alcanzaron los objetivos propuestos, lo que impulsó la obligatoriedad de evaluación de los programas sociales (House, 2000).

Como instrumentos, fueron utilizados tests estandarizados. Sin embargo, éstos se mostraron ineficientes para diagnosticar las necesidades y los valores de los sujetos menos favorecidos. En función de eso, se creó el "*National Study Committee on Evalution*". Como miembro de ese comité, Stufflebeam revisó distintas evaluaciones realizadas, recomendando el desarrollo de nuevas teorías y métodos, o sea, la reforma del método Tyler. Recomendó tests basados en criterios y normas y no más en objetivos. Paulatinamente la evaluación se extendió a casi todos los programas sociales.

Según Requena (2000), el quinto período se destaca como la era del profesionalismo y comprende los años de 1973 a 1993. En este período, la evaluación se consolida como un campo propio de articulación teórica. Hay una productiva comunicación entre los partidarios de los métodos positivistas/cuantitativos y los que proponen métodos fenomenológicos/cualitativos. En este mismo periodo, se observan en Canadá y en algunas organizaciones internacionales, además de Estados

Unidos, la implantación de experiencias de evaluación sistemática de políticas públicas, incluyéndose ahí las acciones en educación.

Para Sobrinho (2003), en ese periodo, los estudios en evaluación tienen su centro desplazado, esto es, de los objetivos hacia las decisiones. El paradigma positivista de la estricta medición, cuantificación y clasificación es cuestionado y surge un incremento de los enfoques de carácter cualitativo, con énfasis en el valor, dotando la evaluación de una función activa. En esa perspectiva, apenas se describe los resultados logrados, pero, también, se pasa a evaluar los contextos, los procesos, las condiciones de producción y los resultados producidos.

Teóricos como Cronbach (1963), Scriven (1967), Stufflebeam (1968), Parlett y Hamilton (1972), Stake (1967, 1984), proponían una superación del modelo Tyler de evaluación, que se basaba en la idea de que los objetivos son los organizadores de la evaluación. En contraposición a la idea de Tyler, estos teóricos creen que la mejor orientación del proceso de evaluación es la definición clara del tipo de decisión que se pretende alcanzar.

De ese modo, las decisiones que serán tomadas constituyen el centro de la evaluación. En ese sentido, Sobrinho (2003) afirma que evaluar las estructuras específicas de un programa es más importante que compararla con otras unidades externas; el proceso interno es más importante y las decisiones de cambio pueden ser llevadas a cabo durante el desarrollo de la evaluación, no necesariamente después de terminado el programa o curso.

En la perspectiva de Sobrinho (2003a), desde la década de 1970 la evaluación pasa a ser entendida no solo como una área de muchas prácticas, sino también como un importante objeto de estudio. Algunas universidades crean cursos de formación en evaluación y se constituyen organizaciones profesionales, momento en que proliferan seminarios y congresos para tratar del tema.

La evaluación gana importancia y visibilidad más allá de los salones de clase y de las instituciones educacionales. Por fin, surge la necesidad de evaluar las evaluaciones, proceso que se ha denominado: meta evaluación. Luego, la propia evaluación se transforma en objeto de estudio por parte de la comunidad dedicada al tema.

2.3 - Evaluación de la calidad en la Educación Superior

La evaluación de la calidad institucional sigue siendo uno de los temas de gran interés y foco de conflictos en el ámbito de la ES. Eso no se debe sólo a su potencial de transformación cualitativa, de mejoramiento pedagógico y de eficiencia de gestión, sino también, por estar siendo presentada como exigencia de regulación y control de la ES por parte de los Estados.

La evaluación de calidad forma parte de una agenda internacional y ocupa un espacio de amplia importancia en el campo de las políticas oficiales establecidas por las instituciones educativas, por los gobiernos y por organismos internacionales de financiación, para la ES y, por consiguiente, para la sociedad. Uno de los motivos más importantes de su gran desarrollo reciente es la progresiva debilitación de las políticas sociales y públicas y particularmente el proceso gradual de deterioro de los presupuestos de las universidades, como lo hemos planteado en el capítulo anterior.

Concepciones y enfoques que sostienen los modelos de evaluación

Estudiar las concepciones, principios y enfoques teóricos de la evaluación es condición para entender, desde su estructura funcional, hasta la lógica implícita de cada modelo evaluativo examinado. La comprensión de esas cuestiones nos posibilita decisiones más lúcidas en relación a los modelos más adecuados a las múltiples circunstancias en que la evaluación sistémica

se presente necesaria, como también nos ayuda a identificar qué modelo está siendo utilizado en determinado contexto. Son situaciones como las de un profesor cuando define el tipo de evaluación a ser desarrollado con sus alumnos; o una institución, al escoger el modelo más adecuado para evaluar sus acciones y, por el Estado, al elegir el modelo para evaluar sus sistemas, con intención de perfeccionar o elaborar nuevas políticas sociales.

En los estudios realizados encontramos varios teóricos que presentan diversos enfoques, modelos y/o perspectivas de evaluación. A continuación, destacamos algunos modelos que explicitan distintas formas de concebirla. Cuando hablamos en “modelos” no hablamos de paradigmas predefinidos y acabados, sino de presupuestos éticos, epistemológicos y metodológicos coherentes con las prácticas de evaluación desarrolladas a partir de la mitad del siglo XX.

Para Requena (1995), un modelo de evaluación es la síntesis de los conocimientos que el evaluador emplea para conocer la realidad a ser evaluada. House (2000) utiliza el concepto de enfoques, pero, resalta que algunos teóricos los llaman modelos, otros paradigmas. Para él, un enfoque es un modelo ideal que configura una evaluación real.

En el texto que se sigue a continuación, no hemos pretendido agotar todos los enfoques de evaluación, una vez que el debate en torno a su tipología sigue abierto. Sin embargo, trataremos aquéllos que más se acercan a los objetivos de nuestra investigación, o sea, modelos o enfoques que traten de la evaluación de instituciones y sus características propias.

- *La Evaluación Institucional: modelos y enfoques*

Comenzaremos analizando, según Requena (1995), los tres enfoques propuestos por Popham (1976): modelos basados en la adquisición de objetivos, modelos basados en juicio profesional y modelos orientados para las tomadas de decisión.

a) Modelos basados en la adquisición de objetivos - Este modelo es propuesto por Tyler y consiste en la determinación de las finalidades del programa, en la determinación de los objetivos conductores, en la medición de los resultados en términos de rendimiento y por último en la comparación de los resultados con los objetivos determinados. Con la evaluación se pretende comprobar hasta qué punto los objetivos programados fueron alcanzados, pues es necesario comparar los resultados logrados, una vez que la evaluación es entendida cómo un proceso sistemático en el cual se determina hasta qué punto los objetivos han sido alcanzados. En este modelo, el diseño de la evaluación sigue las siguientes etapas:

- 1º Especificación de metas y objetivos de la institución;
- 2º Estricta delimitación de estos objetivos de modo jerárquico. Clasificación por prioridad institucional;
- 3º Selección o elaboración de los instrumentos adecuados para medir la ejecución de los objetivos;
- 4º Tabulación de los datos necesarios utilizando los instrumentos de medida seleccionados en el punto tres;
- 5º Análisis comparativo de los datos que se constata en las informaciones tabuladas y en lo que la institución pretendía alcanzar. Es decir, hasta qué punto se ha alcanzado los objetivos propuestos.

b) Modelo basado en juicio profesional - Tiene como característica común basarse en juicio de profesionales, no en la medición objetiva de resultados. Son evaluaciones que se basan en los juicios de expertos en evaluación. En la caracterización del modelo, Requena (1995) citando a Pophan (1976) presenta dos grupos: aquéllos que creen que estos juicios se basan en criterios intrínsecos, de carácter procesual, de coherencia interna. Entre ellos se destaca el modelo denominado de "acreditación", en que expertos examinan el programa y/o institución y determinan si su funcionamiento y si los resultados se adecuan o no a las calidades previamente definidas. El segundo grupo está representado por aquéllos que creen que estos juicios se basan en criterios extrínsecos de utilidad y eficacia.

c) Modelos orientados a la toma de decisión - Su característica dominante consiste en proporcionar informaciones adecuadas para las tomadas de decisiones, evitando elaboración de juicios de valor por parte del evaluador, el cual no debe pertenecer a las instancias decisorias.

Este modelo tiene en cuenta las variables más representativas de las diferentes fases del desarrollo del programa o institución evaluada. Y abre las puertas a la evaluación cualitativa; desconsidera la orientación positivista, proponiendo una evaluación que contribuya a fomentar la reflexión acerca de los problemas de un determinado medio social y así generar nuevas ideas y sentimientos desde los cuales aparecen posibles áreas de cambio y métodos de apoyo. Elaborar un plan de indagación dirigido hacia la evaluación de instituciones educativas, en este caso, es un acercamiento complejo que requiere del evaluador una mentalidad abierta, una conciencia política y una buena comunicación entre las etapas de planificación e implementación de la indagación evaluativa.

Más recientemente, en 1988, Ernest House, que concibe la evaluación como determinación de valor de algo, juzgado de acuerdo con criterios apropiados, explicitados y justificados (House, 1992). Tratando de análisis de la innovación educacional, ha formulado un concepto de evaluación bajo tres perspectivas: la tecnológica, la política y la cultural.

La tecnológica se pauta por el mundo de la producción, tiene interés en el producto o en la consecución de metas, enfoca el aprendizaje realizado, recurre a conceptos como entrada/salida, flujos y tareas, y valora la eficiencia.

La perspectiva política remite a la imagen de negociación y se vuelve al contexto y los conflictos y compromisos entre grupos, emplea conceptos como poder, autoridad e intereses, y valora la legitimidad del sistema de autoridad. La perspectiva cultural, según el autor, tiene como imagen la comunidad, enfoca los conflictos de valores, privilegia las relaciones interpersonales y los significados, valorando la conformidad y la tolerancia.

Los trabajos de Ernest House, además de tejer una importante actualización de la tipología de enfoques evaluativos en educación desarrollada desde principios del siglo XX, propone nuevas perspectivas para la evaluación educativa con hincapié en su dimensión programática e institucional. Esta perspectiva y conceptualización de evaluación han alcanzado una repercusión significativa en Brasil, desde la década de 1990 hasta la actualidad, particularmente la definición de sus enfoques, sobre los cuales realizamos a continuación una descripción más detallada:

El enfoque de análisis de sistemas - Este enfoque se expresa en las medidas de resultados, como las puntuaciones de tests en educación, tratando de relacionar las diferencias entre los programas con las variaciones que se descubren en los indicadores. Los datos son cuantitativos y las medidas de resultados se relacionan con los programas mediante análisis de correlación u otras técnicas estadísticas. Aunque atribuía considerable importancia a informaciones de naturaleza cuantitativa como duración, costes, número de participantes, la preocupación central es el éxito en el alcance e integración de resultados.

En el enfoque de análisis de sistemas las evaluaciones se efectúan con fines de gestión, planificación, desarrollo normativo y efectos fiscales.

El enfoque de objetivos comportamentales (basados en metas) - El enfoque de objetivos-guía resuelve de otra manera el dilema del evaluador moderno. Toma las metas del programa tal como están formuladas y recoge pruebas para comprobar si están siendo alcanzadas. Los objetivos son la única fuente de normas y criterios. Las discrepancias entre los objetivos formulados y los resultados logrados constituyen la medida de éxito del programa.

En la educación, el modelo basado en objetivos fue promovido por Tyler (1950) que defendía la definición de los objetivos educativos en función de la conducta de los estudiantes. La evaluación de un programa debía definir sus resultados y sus objetivos como conductas individuales

específicas. Los medios empleados para medir la conducta de los alumnos consistían en variables para lograr datos cuantificables, particularmente, las pruebas estandarizadas de rendimiento en educación. A partir de estos principios Bloom (1956) y otros elaboraron taxonomías de objetivos educativos apropiados.

En los últimos años, el centro de atención de la técnica se ha preocupado desde la adecuada formulación de los objetivos a la preocupación por el modo de medirlos. Las pruebas estandarizadas de rendimiento tradicionales consisten de cuestiones de prueba que no se basan en objetivos especificados de antemano. Ha surgido un interés por la elaboración de pruebas referidos a un criterio. Invariablemente, se refieren a los objetivos, o sea, los elaboradores de las pruebas establecen un conjunto de objetivos y se basan en ellos para elaborar las cuestiones de una prueba.

El enfoque de los objetivos comportamentales puede ser contrastado con el primer enfoque descrito -análisis de sistema- éste se limita a aplicar las pruebas estandarizadas para medir el nivel de un programa y divulgar las puntuaciones. El enfoque de los objetivos-guía también trabaja con objetivos y metas, pero, diferente del enfoque de análisis de sistema, no elabora varios criterios a partir de los objetivos y metas de un programa para determinar si cada uno fue alcanzado. Los objetivos aquí funcionan como una hipótesis de trabajo.

El enfoque de decisión - Todos los enfoques modernos de evaluación tienen conexión con las tomas de decisión, mientras varían de acuerdo con los responsables de la decisión y el modo en que éstas se llevan a efecto. El enfoque de decisión sostiene que la evaluación tiene que ser estructurada desde las decisiones reales, que por regla general, depende del responsable máximo del programa o institución evaluada.

En educación, el principal exponente de este enfoque ha sido Stufflebeam que defiende la concepción de que *“la evaluación es un proceso*

de delimitar, lograr y proporcionar información útil para posibles decisiones alternativas" (Stufflebeam, 1973 en House, 2000:30). Este autor define tres ámbitos de decisión (homeostasia, incrementalismo y neomovilismo), cuatro tipos de decisión (planificación, estructuración, implementación y reciclaje), tres fases en el proceso (delimitación, obtención y comunicación) y cuatro tipos de evaluación (de contexto, de entrada (*input*), de proceso y de producto). Independiente del tipo de evaluación que se trate, su diseño se establece mediante la identificación del nivel de decisión a que se dirige, proyectando la situación de decisión, definiendo los criterios de cada situación y las normas para el evaluador, que recoge, organiza, analiza y transmite las informaciones útiles.

Ese enfoque exige que se definan las dimensiones pertinentes de valor y que el responsable de la decisión clasifique las entidades que serán evaluadas con relación a las escalas de valor, que se basan en juicios subjetivos de los responsables de las decisiones.

Para Requena (1995), el primer paso para ese tipo de evaluación es la identificación y organización de los responsables de la decisión sobre las informaciones que serán necesarias en la evaluación; lo segundo es identificar y centrar las cuestiones pertinentes y por último los responsables de las decisiones pueden especificar como utilizarán los resultados en cuestión. La metodología utilizada en esa perspectiva se basa en la investigación de opinión, con cuestionarios o entrevistas y el evaluador trabaja inmerso en las variaciones naturales del medio en que se desarrolla el programa que está siendo evaluado.

El enfoque que prescinde de objetivos - Este enfoque constituye una reacción a los modelos de evaluación determinados por los objetivos. House (2000) mencionando a Scriven (1973), sostiene que el evaluador no puede centrar su evaluación en los objetivos del programa, pero debe evitar deliberadamente informarse sobre ellos, para no llevar a la evaluación resultados tendenciosos. La evaluación sin objetivos debe contemplarse, de acuerdo con Scriven (1973), por la reducción de los efectos de las

tendencias en la evaluación, una vez que los objetivos producen inclinaciones en el evaluador. Los modelos sin objetivos reducen la tendencia de buscar apenas las intenciones de los responsables por el programa, especificados *a priori*. El evaluador debe investigar todos los resultados.

Para House (2000), de todos los enfoques de evaluación, éste es el que ha sido menos utilizado, existiendo cuestionamientos sobre si este enfoque debe incluirse en el conjunto de los enfoques principales. En el campo de las acciones sociales es difícil imaginar donde puede el evaluador encontrar criterios de evaluación fuera de los objetivos de los responsables por el programa. El presupuesto es que el evaluador se limita a construir criterios desde los objetivos formulados por los responsables del programa. Sin embargo, House (2000) presenta la experiencia de evaluación desarrollada en ese enfoque por *"La Consumers' Union"* que evalúa productos de consumo con regularidad sin preguntar a los productores cuáles son sus metas. Scriven (1973 in House, 2000) define la concepción de necesidades como fundamento de la evaluación. Así, la evaluación resulta independiente de los objetivos y se basa en el análisis de las necesidades del usuario y no en los objetivos de los productores.

Parece haber poca claridad metodológica. En general, Scriven es partidario de un enfoque "sin inclinaciones" para garantizar la objetividad. Para Sobrinho (2003: 33), ese enfoque *"tiene la ventaja de desplazar el foco de la destinación: desde las autoridades hacia los directamente concernidos"*.

El enfoque de crítica del arte - Las personas que desarrollan la crítica del arte, la crítica literaria, la crítica teatral y la crítica de cine son, casi siempre, muy conocidas y aportan formas valiosas de juzgar la calidad de las obras de arte. Según House (2000:33), el mismo y otros estudiosos adaptaron ese modelo a la crítica educativa o curricular para juzgar los programas educativos.

En su enfoque, la crítica es cualitativa por naturaleza. El crítico enfrenta la difícil tarea de traducir las calidades esencialmente inefables que constituyen las obras en un lenguaje que ayude a los demás a percibir la obra con mayor profundidad. La prueba de la crítica está en los efectos instrumentales producidos en su destinatario.

La crítica trata de traducir una situación de tal manera que se coloquen en evidencia los aspectos significativos de la situación, objeto o programa. La crítica realizada de manera adecuada aumenta el conocimiento y la apreciación. La función de la crítica consiste en aplicar criterios de manera que los juicios sobre los hechos puedan llevar a consideraciones importantes.

No existe una metodología normalizada. Para la elaboración de la crítica, la inmersión y la familiaridad con el objeto o programa a ser evaluado suelen ser considerados fundamentales. Para el crítico son esenciales una experiencia profunda y una actuación profesional.

El Enfoque de la Revisión Profesional (Acreditación) – De acuerdo con House (2000), durante más de cincuenta años, las asociaciones profesionales norte-americanas han desarrollado una serie de evaluaciones de la formación profesional. Se trata de evaluar médicos, abogados, trabajadores sociales, profesores y centros de formación, tal como la evaluación realizada por la *North Central Association* en las escuelas secundarias. La revisión profesional supone que los cirujanos, profesores, abogados u otros profesionales juzguen el trabajo de sus colegas. De esa forma, la evaluación se llevaría a cabo por los compañeros de profesión.

Este enfoque está pensado para evaluar a los profesionales por medio de la autoevaluación. Antes que una comisión externa efectúe una visita, los profesionales se dividen en varias subcomisiones que se encargan de puntuar factores para comprobación, cuyos resultados serán comunicados a todos los profesionales. Después de la autoevaluación, el organismo externo

encargado de la indagación manda una comisión externa para validar la autoevaluación.

La comisión externa se divide en subcomisiones por áreas y cada una de ellas comprueba las puntuaciones de la autoevaluación, modificándolas si no están de acuerdo con ellas. Tanto las comisiones como subcomisiones elaboran informes escritos. Antes de abandonar el centro producen un breve informe oral a los profesionales, la comisión indica los principales aspectos positivos y negativos, indicando las correspondientes recomendaciones. Dependiendo de los informes, se concede o no la certificación para la escuela y/o centro.

House, (2000: 36) registra que el rápido crecimiento del enfoque de acreditación, se debe a su larga utilización en la evaluación de departamentos y unidades académicas de universidades norteamericanas, patrocinada mayormente por las propias administraciones de aquellas instituciones. Una de las primeras evaluaciones de este tipo fue la desarrollada por el *Council on Program Evaluation (COPE)* de la universidad de Illinois. De 1972 a 1979 fueron evaluadas todas las unidades académicas de su *Campus* de Urbana.

Para operar este proceso, se instituyó un consejo de nueve profesores presidido por un delegado del rectorado. Más tarde, pasaron a formar parte del consejo, dos alumnos graduados y dos no graduados. El consejo tenía la autoridad para evaluar los departamentos de acuerdo con seis criterios:

- 1° - Calidad del programa docente;
- 2° - Calidad de la investigación, de la actividad creativa y del trabajo académico;
- 3° - Calidad de los servicios de la universidad y de la profesión;
- 4° - Contribución prestada por la unidad a otras del campus o importancia de aquélla en el mismo;
- 5° - Valor del programa para la sociedad o singularidad del mismo en el Estado y,
- 6° - Posibilidades y previsiones para el futuro (HOUSE, 2000: 37).

Al comienzo del proceso, el Consejo nombraba grupos de trabajo de cinco a diez profesores para que estudiaran un departamento. Estos grupos hacían amplias entrevistas con los miembros del departamento evaluado, relatando más tarde, en un informe confidencial de evaluación que dirigían al Consejo, el cual revisaba y elaboraba su propia evaluación. Normalmente, en forma de carta, enviada al vice-rector y al departamento.

Transcurrido algún tiempo de aplicación de esa experiencia de evaluación, se verificó que ella exigía un largo periodo de implementación y por eso se decidió por la aplicación de formularios. Existen variaciones de unas profesiones a otras. Por ejemplo, la evaluación de los médicos está regida por un Consejo de profesionales, pero el médico se somete a un examen escrito y otro oral a cargo de expertos. Los procedimientos varían, pero la evaluación culmina en una valoración global de un programa profesional a cargo de otros pares.

La acreditación es un proceso voluntario que sigue, en general, las siguientes etapas: auto evaluación; evaluación externa, hecha por miembros de la comunidad (académica, profesional, etc.); respuesta de la institución al informe de la comisión externa; parecer final de la agencia evaluadora, concediendo, renovando o denegando la acreditación. Estos procesos promovidos por las agencias de evaluación ya están consolidados en la cultura universitaria norteamericana. A partir de los años de 1980 ese proceso de evaluación fue ampliamente extendido para otros países (Sobrinho, 2000). Así como son los que se desarrollaron en el Plan Nacional de Evaluación de la Universidades en España, a partir de la década de los 90 del siglo pasado (Tejedor y Jornet, 2008).

El Enfoque Judicial (de Contra pruebas) - Este enfoque ha sido utilizado desde hace mucho tiempo con la finalidad de evaluación y de elaboración de normativas. Recientemente el campo de la evaluación se viene fijando en la simulación de juicios y otros procedimientos de contra prueba, sobretudo en la acción de los tribunales de justicia en la determinación de problemas de los programas sociales.

Es muy reciente la utilización de procedimientos judiciales de contra prueba para evaluar programas. La contra prueba se basa en el presupuesto de que los hechos de un caso pueden comprobarse mejor si cada parte se compromete, y hace todo lo posible, presentando las pruebas más favorables en apoyo de su tesis ante el tribunal. House (2000), citando a Wolf, presenta la estructuración del enfoque en cuatro fases: planificación del problema, selección del mismo, presentación de argumentos y audiencia. En la primera fase, se lleva a cabo una serie de entrevistas para descubrir treinta problemas. En la segunda, se emplean instrumentos de investigación dirigidos a profesores, estudiantes y administradores a fin de reducir el número de problemas. En la tercera, se prepara la defensa por escrito, y por último se da lugar a las secciones de presentación antes de la realización de la audiencia.

Enfoque de Estudio de Casos (o negociación) - La cuestión fundamental tratada en este enfoque está centrada en los procesos y en la visión que las personas tienen sobre un programa. ¿Qué percepción, los sujetos implicados en un determinado programa tienen sobre él? La metodología consiste en entrevistas con muchas personas, observaciones *in loco* y presentación de datos en forma de estudios de casos.

En el estudio cualitativo de casos son utilizadas intensamente estrategias de “negociación”. El objetivo de este enfoque es mejorar la comprensión que el lector o el destinatario tenga de la evaluación, mostrando como los otros perciben el programa sometido a la evaluación. La metodología utilizada es etnográfica y constituye un enfoque clasificado como naturalista. La base del enfoque está en la comprensión, en la explicación y en el conocimiento de los hechos.

Para Stake, citado por House (2000: 41), los estudios de casos presentan descripciones complejas, holísticas e implican gran cantidad de variables interactivas. Los datos son obtenidos mediante la observación personal, su redacción es informal, narrativa y se utilizan entrevistas, ilustraciones, alusiones y metáforas. Las comparaciones son más implícitas

del que explícitas. En experiencias de evaluación, citadas por House, fueron utilizadas observaciones participantes por medio de anotaciones de campo, entrevistas informales y análisis de documentos. Sobrinho (2003a) tratando del modelo, afirma:

“En el enfoque naturalista, de la negociación, democrático (MacDonald), de evaluación “iluminativa” (Parlett y Hamilton), “responsiva” (Stake), el poder es distribuido de forma democrática entre los participantes o distintos grupos, partiendo del principio de que la participación es fundamental y que toda información debe ser llevada en cuenta. No se trata de un proceso tranquilo y sin contradicciones (2003a: 35)”

Este proceso se centra más en la percepción y en el conocimiento como proceso “de negociación”. El evaluador suele negociar con el cliente acerca del desarrollo de la evaluación, dialogando intensamente con sus destinatarios. Quien emplee el estudio de casos se fundamenta tanto en las percepciones de otros como en las suyas, emitiendo juicios de valor sobre el programa. Ese enfoque tiene mucha semejanza con el enfoque crítico y ha sido bastante utilizado. House (2000), señala que hace algunos años, el estudio de casos estaba considerado como muy subjetivo, hoy ya cuenta con una amplia bibliografía especializada sobre el tema y se ha concretado como posibilidad aceptable de evaluación.

Como hemos podido observar, House (2000) presenta una importante contribución en el análisis de los modelos de evaluación. Para este teórico, una manera de comprender la evaluación consiste en comparar los numerosos enfoques o modelos entre sí.

Las posibilidades de comparación son diversas, pero para él las más significativas son las que acontecen entre las premisas teóricas que fundamentan los modelos. Entiende que, una de las cuestiones fundamentales para la comprensión de los modelos de evaluación es entender que todos ellos están sostenidos por las variaciones de las premisas del liberalismo, o sea, en las concepciones de la democracia

liberal. Premisas son los elementos que se tiene como verdad en un determinado modelo.

En esta perspectiva House (2000) define que los elementos principales para la comprensión de los modelos de evaluación son la ética, la epistemología y sus derivaciones políticas.

2.4 - Ética, epistemología y derivaciones políticas de los modelos de evaluación en Ernest House

Para analizar los modelos de evaluación, House (2000) identifica una ética subjetivista sustentada por la epistemología objetivista liberal. La ética subjetivista considera que la finalidad de la conducta ética es la realización de algún tipo de experiencia subjetiva, entendiéndose que el conocimiento se elabora en la intersubjetividad, o sea, en las relaciones entre el sujeto y el otro. Esas relaciones apuntan a un autoanálisis, que lleva a la realización de la experiencia subjetiva o individual. La ética subjetivista puede estar presente en los modelos utilitaristas, pero también en los modelos pluralistas de evaluación, lo que los diferencia es la epistemología que los sustenta.

La epistemología objetivista liberal orienta los modelos de evaluación utilitaristas, que, de naturaleza administrativa, buscan las formas para que la dirección pueda supervisar y corregir el curso de los programas o acciones evaluadas. Las preocupaciones más relevantes son la responsabilidad, la eficiencia y el control de la calidad. House (2000) señala que, en esta perspectiva, la evaluación tiene la función de un "perro de guardia" y considera las informaciones producidas como verdad "científica y objetiva".

Esta objetividad se consigue utilizando instrumentos "objetivos", como pruebas y cuestionarios. Los datos son analizados por medio de técnicas cuantitativas, que también son objetivas en el sentido de que se

las pueden verificar, mediante lógica propia, con independencia de quien las haya empleado. En su presentación de resultados no se consideran las condiciones anteriores al momento y circunstancias evaluadas, apenas se teje un análisis matemático de los datos. Se puede decir que es una evaluación de momentos, de resultados y no de proceso.

La epistemología subjetivista también sostiene modelos de evaluación pluralistas y plantea que la verdad depende de la naturaleza humana, del propio hombre que, a partir de sus relaciones con el otro, construye su subjetividad, que es particularizada, y por eso, depende de cada uno, individualmente, y difiere de otras: lo que tiene validez para uno, puede no tenerla para otro. Así, la utilidad subjetiva se basa en el juicio y en el deseo de las personas, cada persona es el mejor juez para sí mismo.

Es de esta epistemología que justifica las modalidades de evaluación de la que se nutre en la autoevaluación. Es la aceptación de las diferentes formas de pensar y no la determinación de lo "cierto", desde lo cual se procede la evaluación. La epistemología subjetiva se fundamenta en la preparación, la experiencia y la socialización. El evaluador incorpora precedentes a sus juicios, siendo que la justicia constituye el ejemplo más obvio de un conjunto de casos que orientan el juicio. En el proceso de evaluación se atribuye mayor peso a las voces de los evaluados que a la de los evaluadores, lo que ubica la evaluación interna o autoevaluación en posición superior a la evaluación externa. La metodología subjetivista suele ser naturalista. Se utiliza el lenguaje ordinario y categorías cotidianas, basándose más en la lógica informal que en la formal.

Los instrumentos más frecuentes (House, 2000) de recolección de datos son las entrevistas y observaciones informales, los resultados son emitidos por escrito, conforme al modelo de estudio de caso. El énfasis mayor está en la investigación cualitativa, aunque también se utilicen datos cuantitativos.

Diferenciando el objetivismo del subjetivismo, es posible decir, de acuerdo con House (2000), que el primero se equiparó con la cuantificación y se basa en el acuerdo intersubjetivo como indicador exclusivo de objetividad; el segundo se basa en la percepción que la persona tiene de algo, en la disposición de un individuo para percibir y emitir su opinión, que, como opinión individual, se diferencia unas de las otras. Lo que es común entre el objetivismo y el subjetivismo son las relaciones intersubjetivas que se establecen entre evaluadores y evaluados.

Las premisas políticas utilitaristas sostienen que una sociedad es justa cuando sus instituciones están organizadas de manera que se consiga el máximo de satisfacción, llevando en consideración el conjunto de los individuos. Así que, el principio de la utilidad consiste en elevar al máximo esa satisfacción.

Las premisas políticas pluralistas defienden los modelos de evaluación en la participación activa de los evaluados. Estos modelos participativos promueven una colaboración más directa de las personas más relacionadas con el programa o institución evaluada. Para que las personas participen, bajo la condición de evaluados, la evaluación tiene que ser inmediata y comprensible. El enfoque participativo pretende establecer una democracia más directa entre los implicados en el programa evaluado.

House (2000) afirma que los modelos de evaluación adoptados dependen de las relaciones de poder existentes. Por eso, presenta dos formas de poder: La concentración y la difusión de poder. La primera implica el entendimiento y la aceptación de que el gobierno central o coordinación general tiene mejores condiciones para definir los intereses públicos; los representantes son elegidos y éstos constituyen una burocracia que define la política y toma determinadas posiciones. La segunda forma es la difusión de poder, que está más presente en los modelos de evaluación democrática. En este caso, evaluador y evaluado tienen más condiciones de negociación sobre los términos que orientaran la evaluación.

La evaluación democrática incluye intereses diversos, permite que las personas reflejen sus propios intereses y se basen en la idea de consentimiento mutuo. La idea del consentimiento mutuo difunde el poder, que deja de estar concentrado sólo en el evaluador. House (2000, P. 43) presenta algunas dificultades de este modelo de evaluación. Entre ellas destaca la dificultad para lograr acuerdos; el peligro de la evaluación centrada en intereses particulares y no públicos; y que personas poco escrupulosas realicen mal uso de los resultados en beneficio propio. En este caso, se provocará un conflicto que desacredita el proceso de evaluación, por eso la evaluación democrática ha consolidado algunos principios. Antes de todo, necesita situarse a favor de los intereses públicos y no privados, cuyos principios son: la utilidad, la justicia y la equidad.

Hemos podido observar, en la presentación de estos aspectos de naturaleza ética y política amparados en el pensamiento de Ernest House (2000), que existen muchas formas de conducir un proceso de evaluación y cada una tiene referencias en un paradigma. Conocer los diferentes enfoques de evaluación nos proporciona condiciones de elección consciente de filiación epistemológica, lo que posibilita al evaluador conocer los efectos y sentidos de los procesos de evaluación en que esté involucrado, lo que nos remite a un análisis de los modelos de evaluación que están siendo implantados en la educación y sus consecuencias para los sujetos y para las instituciones.

Entre las muchas dimensiones y perspectivas de implementación de modelos de evaluación, House (2000) advierte que esos principios pueden llevar tanto a procesos restrictivos de regulación como a amplias acciones de evaluación emancipadora. seguida continuación, revisamos el modo en que esa perspectiva fue incorporada de manera central al debate brasileño sobre la evaluación institucional en la ES y sus profundas repercusiones.

2.5 - La autoevaluación y sus posibilidades

En la perspectiva apuntada por Requena (2000), en un análisis epistemológico, la evaluación puede contribuir intensamente para la construcción de conocimiento sobre una institución universitaria y la comprensión de su práctica pedagógica y administrativa. De esa manera, posibilita la reconstrucción de las acciones, aportando para su consolidación como espacio de producción y diseminación de conocimientos. Concebir la autoevaluación como productora de conocimiento es crear una cultura de evaluación donde, gestores, docentes, técnicos y discentes estarán cada día reflexionando sobre sus acciones y dinamizándolas en la medida en que las reelaboran.

Es a partir de este contexto de producción de conocimientos, promovido por la autoevaluación, que enfrentamos la evaluación institucional. Creemos que la evaluación así pensada, puede promover la reflexión y la reinversión conjunta de la acción político-pedagógica, contribuyendo para la construcción de una universidad democrática y emancipada. Desde esta forma de comprender la autoevaluación hay un acuerdo acerca de la importancia de la construcción de un diagnóstico, del conocimiento de la realidad, por medio del cual buscase conocer lo real y prever la práctica para proponer cambios.

La toma de decisión, como consecuencia de los resultados de una evaluación, demuestra implícitamente qué clase de calidad se busca y qué postura política se tiene frente al proceso de evaluación. Por eso, creemos como Sobrinho (1997), que la evaluación como toma de decisión es un acto político, pero es también pedagógico en lo que toca a los aspectos metodológicos del proceso evaluativo, lo que implica buscar una metodología democrática y participativa, con fines emancipadores, en la cual evaluador y evaluado sean respetados por igual.

Requena (1995) presenta tres formas metodológicas con las cuales están siendo conducidos los procesos de evaluación en la mayoría de las

instituciones universitarias, sobre todo en las universidades estadounidenses: la acreditación que se refiere a la evaluación externa para certificación de la institución; la autoevaluación o autoestudio, que es el análisis de una institución en particular realizada, en general, por sí misma y aún un modelo que él llama de evaluación mixta o "coevaluación".

La evaluación interna o autoevaluación es el proceso en que la institución se analiza a sí misma con el objetivo de averiguar si está haciendo lo que se propuso y verificar si está consiguiendo alcanzar las metas propuestas y conocer el nivel de satisfacción de la comunidad académica con relación a la institución, buscando los puntos débiles con el fin de volver a planear las acciones con énfasis en la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

La ventaja de ese proceso es la gran posibilidad que la institución tiene de conocer y comprender sus problemas desde la participación de toda la comunidad académica. En la autoevaluación el énfasis está en la participación de todos, de esa forma se construyen resultados a partir de diversas miradas y lugares, sean alumnos, profesores, gestores o la propia sociedad. La desventaja es el riesgo de la falta de distancia emocional y que los propios implicados conviertan la evaluación en auto justificación, lo que puede llevar a una falta de objetividad.

La evaluación externa es llevada a cabo por agentes externos a la institución que analizan varios aspectos de su funcionamiento. Esa evaluación puede ser solicitada por la propia institución o determinada por el Estado. Cuando la evaluación externa es propuesta desde fuera, se suele tener como característica central el control. La ventaja de la evaluación externa es la objetividad, pues, agentes externos tienen mayor posibilidad para emitir juicios sobre la institución, pero también, existe un riesgo de no construir conocimiento sobre la realidad de la institución.

Otro tipo de evaluación institucional discutido por Requena (1995, 2000) es la Evaluación mixta o coevaluación, entendida como la

composición de procedimientos o la integración de resultados de la evaluación interna y la externa. El autor cree que en la evaluación mixta pueda estar una solución más avanzada para la evaluación institucional, una vez que la considera como la aglutinadora de los intereses externos e internos a la institución, integrando el tema del control de las universidades y su deber de informar y rendir cuentas a la sociedad, pero destaca que este proceso debe ser conducido democráticamente en beneficio de la institución y de los miembros de la comunidad.

“La evaluación externa debería completarse con la autoevaluación institucional. En realidad, la evaluación externa cuando no es fruto de una iniciativa de la universidad, debería desembocar en la aplicación de mecanismos de auto evaluación institucional sistemática. En mi comprensión, la solución se encuentra en la coevaluación (Requena, 1995: 81).”

Una de las desventajas apuntadas en ese tipo de evaluación está en su implementación, que traería las desventajas apuntadas tanto en la evaluación interna como en la externa, incremento de los costes, el tiempo y los recursos que deben ser movilizadas en la ejecución de esta clase de evaluación institucional.

2.6 - Algunos acuerdos producidos hasta ahora

Haciendo un largo recorrido por las primeras experiencias en evaluación institucional en Estados Unidos y en Europa a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, Mora (1998) identifica rasgos que están en la base de los sistemas de evaluación universitaria en la mayoría de los países, casi todos influenciados por la experiencia de acreditación universitaria desarrollada desde los años 60 del s. XX en Estados Unidos.

Aunque el sistema de ES estadounidense tenga una composición muy particular, los rasgos básicos del proceso de acreditación han sido incorporados por gran parte de los sistemas europeos e iberoamericanos, en etapas de desarrollo comunes:

- La institución o programa que desea ser acreditado presenta un autoestudio realizado en la propia institución, en lo cual se describe y autoanaliza;
- Un equipo de evaluación formada por miembros de la comunidad académica, visita la institución o programa, y la evalúa teniendo por guía los documentos del autoestudio presentado por la propia institución y las normas propias de la agencia evaluadora. Como resultado el equipo elabora un informe que envía a la institución evaluada y a la agencia de acreditación;
- La institución, o programa, contesta formalmente al informe del equipo de evaluación externa;
- La comisión de acreditación decide conceder, denegar o confirmar la acreditación a la luz del autoestudio, del informe del equipo y de la respuesta de la institución. (Mora, 1998)

Según Mora (1998), en casi todos los sistemas la acreditación se concede por un período determinado, pero las propias agencias u organismos de evaluación, en los últimos tiempos vienen estimulando métodos de evaluación más continuos para que las propias instituciones estén controlando de modo permanente su propio funcionamiento.

De acuerdo con el autor, más allá de los rasgos identificados, hay principios que definen el proceso de acreditación y que se han acabado imponiendo como mecanismos de evaluación de la calidad en casi todos los países que registran sistemas de evaluación universitaria. Son los siguientes:

- No se evalúa la calidad absoluta, entendida como excelencia, si no la relación entre las metas propuestas y los resultados obtenidos;
- El proceso es autorregulado, es decir, son las propias instituciones quienes desarrollan el proceso;
- El proceso se articula a través de un autoestudio que realizan las propias instituciones y que es revisado por una comisión externa.

- Los indicadores de rendimiento no se configuran como una herramienta central en el proceso;
- No se utilizan los resultados de la acreditación para elaborar clasificaciones entre universidades.

Estas características son importantes cuando se desea comprender de manera más profunda los principios y funcionamientos de los sistemas de evaluación universitaria actuales, aunque existan diferencias en relación a los contextos, motivaciones y adaptaciones regionales, como lo es el caso de Europa y su proceso de unificación de la ES que ha producido una mayor homogeneidad de los sistemas nacionales de evaluación; los sistemas latinoamericanos y su multiplicidad de imperativos y realidades locales que emplean singularidades a los sistemas regionales, como examinaremos enseguida.

2.7 - El tema de la evaluación de calidad de la Educación Superior en América Latina

Aunque no exista un acuerdo fijado acerca de un concepto único de calidad, la preocupación por el tema es un denominador común en América Latina. Paulatinamente, los procesos de evaluación y acreditación están permitiendo *"superar las tensiones planteadas en los primeros años de la década de 1990, polarizadas en la dicotomía "autonomía universitaria versus evaluación" (o emancipación versus regulación), lo que ha posibilitado una cierta maduración de la "cultura de evaluación" en la educación superior (Lamarra, 2004: 12)"*.

La ES en Latinoamérica se ha establecido mayoritariamente hasta la década de 1980 en instituciones universitarias estatales y con relativa autonomía académica y de gestión. A lo largo de casi todo el siglo XX la concepción de autonomía universitaria y de primacía de la universidad pública se fue consolidando en la mayor parte del continente, muchas veces en el marco de enfrentamientos con los gobiernos nacionales.

El número de instituciones universitarias fue creciendo gradualmente y los niveles de calidad eran relativamente homogéneos. Sin embargo, con el inicio de la década de los 90, se introdujeron los marcos de los procesos de globalización, estrategias de carácter neoliberal que impusieran medidas para reemplazar las políticas de bienestar impulsadas por el Estado, por otras en que predominaban las concepciones de mercado y de privatización de los servicios públicos, entre ellos la educación. Las crisis nacionales en materia económica llevaron a una fuerte restricción de la financiación pública para amplios sectores sociales en general y para la educación y la universidad, en particular (Lamarra, 2003).

La ES en Latinoamérica engloba a un conjunto complejo de instituciones y procesos que incluso trascienden lo propiamente educativo, ya que, además de educar, dichas instituciones producen nuevos conocimientos, y prestan servicios no educativos incluyendo la asistencia técnica al sector productivo y la ejecución de otras actividades productivas como son las empresas universitarias o de servicios, como los hospitales universitarios y oficinas de asesoramiento jurídico.

En la segunda mitad del siglo XX, el espectro de instituciones de ES en la región se ha expandido tanto en cantidad de estudiantes como en diversificación de los tipos de instituciones educativas pos-secundaria. Hasta los años 70, la educación pos-secundaria se realizaba básicamente en las universidades, cuya docencia radicaba principalmente en la formación de profesionales en las conocidas profesiones liberales. Las universidades eran en su mayoría estatales y las privadas, vinculadas en muchos casos a la Iglesia Católica, recibían también recursos del Estado, que muchas veces, era el principal empleador de los profesionales.

Esta situación empieza a cambiar a partir de los años 70, debido a la creciente demanda, derivada del incremento del nivel educativo de los países y del surgimiento del modelo neoliberal que introduce la lógica del libre mercado en la ES. Al mismo tiempo, se ha congelado el crecimiento del empleo público y ha surgido una demanda creciente para profesionales en

el sector privado, cuyas características de absorción profesional son distintas.

En ese periodo aparece una diversidad de instituciones en la educación terciaria con características muy variadas, tales como centros e institutos que imparten carreras cortas, destinados principalmente a absorber la demanda educativa de los grupos sociales de menores ingresos; universidades de fácil acceso que absorben la demanda de los sectores medios; y un grupo menor de instituciones de élite destinadas a la formación de cuadros directivos.

Estos factores ayudaron a impulsar la demanda por ES incrementando las tasas de escolarización y el número de estudiantes. Para atender a éstas demandas crecientes se crearon diversos tipos de instituciones de ES universitarias y no universitarias (privadas en su mayoría), sin criterios previos que estableciesen niveles o patrones de calidad y de adecuación institucional. De acuerdo con Lamarra (2004), esto ha generado una fuerte diversificación de la ES con una progresiva privatización en materia institucional y con una gran heterogeneidad de los niveles de calidad.

Surgen, de esta manera, distintos problemas de calidad que se manifiestan a través de síntomas de graves deficiencias en los sistemas e instituciones de ES, en distintas proporciones, que son comunes y atraviesan a todos los países de la región.

Por otra parte, en lo metodológico, se incrementa la importancia de las *universidades a distancia* y se produce un cambio en la oferta de posgrados y especializaciones de las universidades convencionales, basados en los principios de la educación permanente que, en su conjunto, acogen a un gran volumen de estudiantes de un público distinto al joven egresado de la educación secundaria.

Todas estas nuevas instituciones entran en competencia con las universidades tradicionales por los estudiantes de diferentes sectores y grupos sociales. Esto provoca una fuerte segmentación de la educación possecundaria, estableciendo diferentes estratos de empleo u ocupación profesional, definidos de acuerdo al tipo de institución donde se ha realizado la formación de los graduados. Es decir, circuitos que refuerzan también la desigualdad social entre esos nuevos graduados.

Como hemos visto en el capítulo anterior, paralelamente a ese proceso de expansión privada del sistema se produce una restricción de la financiación de la ES en el sector público, cumpliendo el itinerario neoliberal y aumentando la preocupación del Estado por lograr la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos, frente a instituciones autónomas en cuanto a su misión académica, pero no autárquicas en cuanto a su financiación.

Esta situación ha producido cambios en las funciones universitarias tradicionales. Se ha otorgado más importancia a la docencia, primero por ser la actividad que consume mayores recursos y después, por ser la fuente más constante en la generación de ingresos. Pero también la docencia se ha diversificado, en especial mediante los programas de educación permanente y a distancia.

Los investigadores, por su parte, han tenido que salir a la búsqueda de financiación externa. La extensión académica también ha sufrido cambios. De una parte, ha crecido la preocupación por establecer actividades de difusión rentables. De otra, se ha ampliado el campo de la prestación de servicios y producción de bienes no educativos (asesorías, controles de laboratorios, actividades productivas, etc.) como actividades paralelas con más autonomía y fuertemente orientadas a la generación de nuevos ingresos.

Todos estos cambios y reestructuraciones modifican inclusive la propia terminología del sistema, ahora tratado en muchos países como de "enseñanza superior" y no más "universitario" ya que, en términos de

matrículas, las universidades representan una pequeña fracción del sistema, dominado por pequeñas instituciones volcadas exclusivamente a la docencia.

En síntesis, según Lamarra (2004) la preocupación por la evaluación de las instituciones de educación pos-secundarias en la región ha tenido tres elementos generadores centrales: por una parte, el surgimiento de instituciones privadas que necesitan de una autorización oficial para iniciar sus funciones educativas y la necesidad de disponer de sistemas de acreditación que avalen su calidad y que orienten al postulante y su familia a tomar una decisión adecuada cuanto a ingresar en una institución de ES; en segundo término, por la preocupación de los gobiernos por lograr mayor eficiencia y asegurar el buen uso social de los fondos públicos destinados a la ES en el contexto de modernización conservadora y disminución del aparato estatal; en tercer lugar, por la preocupación de los propios académicos y administradores de las instituciones por optimizar los recursos y mejorar la calidad del servicio que prestan a la sociedad, a través de las distintas funciones académicas.

En éstas condiciones, conocer los resultados de la evaluación y la acreditación con la participación de agentes externos a la institución se ha considerado de mucha importancia por los beneficiarios, por el Estado y por los propios académicos de las entidades más prestigiosas. Estos desean mostrar sus atributos y sus ventajas diferenciales y se muestran interesados por mejorar los aspectos que puedan aparecer como débiles en una evaluación.

Se debe reconocer, sin embargo, que no siempre la evaluación es bien acogida por los docentes que se sienten, a veces, amenazados en su autonomía y su libertad de acción educativa.

La constatación es que desde la segunda mitad del siglo XX la ES en Latinoamérica registró fuertes incrementos. Un incremento sustentado básicamente en la privatización de casi todos los sistemas.

“Quizás son Argentina, Uruguay y México las excepciones ya que el resto tiene más de la mitad de la matrícula en el ámbito de universidades privadas: el cociente regional está en torno del 55% al 60% [...] (Lamarra, 2003: 3)”.

Frente a esta situación fueron establecidos procesos de regulación de la ES que intentaron hacer frente al descontrolado aumento y la gran disparidad en la calidad de instituciones, en particular entre las privadas. En países como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay se pusieron en funcionamiento distintos mecanismos para regular la aprobación de nuevas instituciones y para la revisión de su funcionamiento, intentando un mayor control de proliferación de nuevas instituciones o programas, buscando establecer mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad. (Lamarra, 2004)

En la actualidad una percepción posible es de que estamos viviendo un momento de consolidación de los sistemas creados a lo largo de las dos últimas décadas, periodo en que se registraron procesos y avances significativos en varios países de la región con vistas a establecer patrones, metodologías y normativas de evaluación de la calidad en la ES, al tiempo en que se pusieron en marcha procesos de acreditación nacionales. Todavía queda el desafío de consolidar y fortalecer los procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad para converger en criterios y acciones comunes que permitan superar los problemas planteados.

En Brasil, la evaluación de la ES viene constituyéndose en uno de los ejes de las políticas para este nivel educativo desde 1995, cuando se inició un proceso exponencial de expansión del sector privado. El proceso de expansión privada constituía un componente central en el contexto de reforma del Estado y de la intensificación de las privatizaciones en el gobierno del presidente (y profesor universitario) Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

En el nuevo diseño institucional adoptado, se buscaba reducir al mínimo la intervención regulatoria del Estado con la creación de agencias

independientes para regular los distintos servicios que, tradicionalmente, eran suministrados por el Estado, como telecomunicaciones, energía y transportes públicos. Las agencias reguladoras acumulan los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial. Esta figura, que tiene su origen en el derecho administrativo norteamericano, es nombrada por algunos autores como un “cuarto poder” (Aragão 2000, Nunes, 2003).

En el próximo capítulo abordaremos la emergencia de las políticas de evaluación para las universidades brasileñas, examinando los modelos de evaluación implantados en la ES desde la década de 1990 hasta los días de hoy, en correlación con los estudios que presentamos en éstos dos primeros capítulos del trabajo.

3. El sistema de Educación Superior brasileño y su experiencia evaluativa

3.1 - La Universidad Brasileña: Un fenómeno tardío

La ES en Brasil ha tenido una trayectoria muy distinta de los demás países latinoamericanos, particularmente los de colonización española. Durante todo el período colonial (1549-1822), Portugal rechazó todas las tentativas jesuitas de creación de una universidad en Brasil. A su vez, fueron los miembros de la Compañía de Jesús los que organizaron los primeros cursos pos-secundarios en la colonia en el siglo XVI, básicamente artes y teología, con el propósito primero de formar sus propios cuadros en sus seminarios y colegios. La estructura de educación construida por los jesuitas a lo largo de más de 200 años de actuación en la colonización brasileña, fue casi enteramente desmontada con la expulsión de la Compañía de todos los territorios portugueses en 1759, hecho que, sin duda, ha contribuido al retraso en la organización de instituciones universitarias en el país (Cunha, 2000).

Las primeras instituciones de formación superior no religiosas solo serán vistas en Brasil con la aparatosa llegada de la familia real portuguesa en 1808, huyendo de la amenaza conquistadora de Napoleón Bonaparte. Para garantizar la instalación de la administración del imperio en la colonia - ahora promovida a condición de "Reino Unido a Portugal"- son organizadas las primeras titulaciones superiores con la intención de suplir las necesidades del Estado, formando profesionales para la burocracia, infraestructuras y defensa. Aunque, según Cunha (2000), esas primeras escuelas fuesen unidades de enseñanza de extrema simplicidad, consistiendo en un pequeño grupo de profesores que con muy pocos recursos enseñaban a sus alumnos en locales improvisados. Surgen así los primeros cursos de ingeniería, academias militares y medicina.

Terminada la colonización portuguesa, la ES se mantiene estructurada en pequeñas instituciones aisladas que se mantuvieron por

todo el periodo imperial brasileño (1822-1889). A lo largo de ese periodo se observaron algunas tentativas de reunirlos como universidades, todas fracasadas. Con la proclamación de la República en 1889, la primera Constitución Republicana (1891) descentraliza la enseñanza superior. Antes era una atribución exclusiva del gobierno central, a partir de ese momento se delega también a los gobiernos regionales, lo que permitió la creación de instituciones privadas en los estados. Estas instituciones eran en mayoría católicas o estaban organizadas por las elites económicas locales, con apoyo de gobiernos locales o exclusivamente por la iniciativa privada (Sampaio, 2000).

La primera universidad brasileña -al menos la primera institución a recibir ese título- fue la Universidad de Rio de Janeiro, fundada en 1920, en la ciudad de Rio de Janeiro, entonces capital federal, y aunque en realidad fuese *“un conglomerado de escuelas que continuaban estando tan aisladas como antes”* (Cunha, 1980: 193), la creación de esa institución ha abierto nuevas posibilidades para la ES en Brasil.

En 1930 las fuerzas políticas que proclamaron la república en 1889 se enfrentan y se dividen entre las oligarquías rurales que comandaban la vida política y economía nacional desde el periodo colonial, y una naciente burguesía nacional urbana y semiindustrial, aliada a liberales y organizaciones de trabajadores. Tras este hecho se inició lo que algunos historiadores consideran la “revolución industrial brasileña”. Después de una confrontación armada, empieza la autodenominada “República Nueva”, periodo de grandes cambios estructurales en el país.

En 1931 se instituye el Ministerio de Instrucción Pública y Sanidad, estableciéndose nuevas normativas para la organización de la enseñanza superior con la promulgación del Estatuto de las Universidades Brasileñas (Decreto n° 19.851/31), que organizaba la enseñanza superior en el país permitiendo dos formas de organización institucional: universidades o facultades aisladas. Las universidades podrían ser mantenidas por el gobierno federal o por los gobiernos de los estados, pero también podrían

ser “libres”, mantenidas por fundaciones o asociaciones privadas. Esa matriz de origen de la ES (universidad o instituto aislado; poder público o iniciativa privada) constituye dos características importantes del sistema brasileño hasta la actualidad.

Los procesos de desarrollo social, político y económico del país habían producido una ampliación de la demanda de escolarización en todos los niveles. El estímulo estatal para la creación de una red nacional de universidades, es la respuesta a la solicitud específica del mercado que necesitaba la formación de profesionales con calificación, fundamentalmente en áreas de las ingenierías, medicina y derecho. Localizadas en los grandes centros urbanos en el entorno de los núcleos económicos, en el inicio de la industrialización, las universidades estaban orientadas casi exclusivamente a la docencia, lo que implicaba una investigación científica incipiente o prácticamente inexistente. Eran instituciones ideadas para formar cuadros de dirigentes oriundos de las elites, con fuerte orientación hacia la formación profesional.

El crecimiento de la ES después de 1945 (con el final de la dictadura populista de Getulio Vargas que empezó en 1937) fue enorme. En ese período, hasta la década de 1960, el crecimiento de la enseñanza superior tuvo como base la creación de establecimientos aislados y de universidades que aglutinaban algunos de esas instituciones. Ese crecimiento fue desordenado y sin el control del Gobierno Federal. Varios gobiernos regionales crearon universidades estatales: surgidas de la anexión de instituciones privadas y, posteriormente esas mismas universidades fueron federalizadas en 1961. También se registraron muchas estatalizaciones de instituciones privadas por parte del Gobierno Federal (Sampaio, 2000).

Entre 1930 (inicio de la industrialización) y 1964, fueron creadas más de 20 universidades federales en Brasil. El surgimiento de universidades públicas, como la Universidad de São Paulo -considerada la primera institución efectivamente ideada y construida como universidad en el país- en 1934, con la contratación de un gran número de profesores europeos,

marcó la fuerte expansión del sistema público de ES. También en ese período aparecen las primeras universidades religiosas, católicas y presbiterianas.

En 1964, un golpe de estado destituye el gobierno democrático e instituye una dictadura militar. Inmediatamente, el gobierno militar inicia una serie de reformas educativas, comenzando por la enseñanza superior. Se llevan a cabo importantes estudios acerca del estado de ese nivel de educación en el país (Informe Atcon, Comisión Meira Matos, entre otros) todos elaborados en el marco de acuerdos bilaterales establecidos entre el Ministerio de Educación de Brasil y USAID³ (*United States Agency for International Development*), que van a suministrar las bases de la reforma educacional brasileña, iniciada justamente por la ES. La reforma universitaria fue implantada en 1968, el mismo año en que los militares instituyeron el Acto Institucional nº 5 (AI-5), que atacó los derechos civiles y políticos, persiguiendo a los opositores al régimen, entre ellos muchos profesores y estudiantes universitarios.

La reforma universitaria preconizaba que la ES debía ser impartida prioritariamente en universidades, excepcionalmente, en establecimientos aislados (facultades, escuelas e institutos superiores), y estar organizadas como instituciones de derecho público o privado. Las universidades estaban obligadas a desarrollar docencia, investigación y extensión académica. En la década de 1970 ocurrió una fuerte expansión del sistema, aunque mayoritariamente basada en el aumento de pequeñas instituciones privadas distribuidas por todo país.

La Ley nº 5540/68, que instituyó la reforma universitaria, definió también cambios como: la unificación de los procesos selectivos de ingreso en las instituciones -el “*vestibular*”- exclusivamente clasificatorio; la creación de carreras de corta duración (casi todas para formar maestros);

³ Agencia de cooperación estadounidense, creada en 1961, más conocida por su acrónimo en lengua inglesa: **USAID**, es un órgano de gobierno ligado al Departamento de Estado encargado de distribuir la mayor parte de la ayuda externa de naturaleza civil.

instituyó un ciclo básico para todas las áreas de conocimiento académico; estableció la matrícula por asignaturas en forma de créditos; implementó el sistema de posgrado para formar científicos y profesores para la ES; extinguió la cátedra e incorporó los departamentos como forma de organización de las instituciones y creó la carrera docente basada en títulos y méritos, estableciendo el trabajo en tiempo integral para el personal docente y administrativo de las universidades federales como un principio (Cunha, 1983).

La reforma universitaria posibilitó una extraordinaria expansión de instituciones y matrículas en los años siguientes. Como consecuencia de ello, las matrículas se duplicaron en 4 años (1968 a 1971) y se volvieron a duplicar en siete años (1971 a 1977). Esa expansión fue realizada predominantemente por la iniciativa privada, no confesional, con apoyo del Estado y fuera de los grandes centros urbanos, produciendo un "sistema dual". Las universidades ancladas en los centros urbanos y las facultades aisladas en el interior, siendo en estas últimas donde las clases medias conseguían el diploma que les permitiría alguna movilidad social.

En la década de 1980, la globalización del capitalismo y su repercusión en los estados nacionales supuso el inicio de una transición del modelo de Estado intervencionista y de bienestar hacia al modelo definido como neoliberal, donde aquél actúa como 'regulador' del mercado y promotor de la competitividad. En educación, las influencias de este contexto implicaron la obtención de nuevos espacios y medios de acceso al conocimiento pero, también, una nueva definición de sus fines. Como 'puerta de acceso' al conocimiento tecnológico y base de la llamada tercera revolución industrial, la ES se volvió primordial para el capitalismo contemporáneo, demandante de un nuevo tipo de profesional: *"... la nueva economía clama por trabajadores con gran capacidad de aprender a aprender, capaces de trabajar en equipo no apenas de manera disciplinada, pero creativa..."* (Torres, 1995:120)".

En Brasil, la década de los años 80 del s. XX trajo una fuerte recesión económica debido al agravamiento de la crisis del petróleo, la alta inflación y el pago de la deuda externa adquirida por los gobiernos militares, hechos que hicieron sumergir al país en una profunda crisis económica y social, justo en el inicio de la redemocratización política con el final de la dictadura militar en 1985. En este contexto de crisis, la ES marcada por los recortes de financiación, pasó a ser señalada como instrumento de desigualdad, utilizando gran cantidad de recursos en beneficio de las elites, y siendo ineficaz para trabajar para el desarrollo local y para la autonomía científica y tecnológica del país. En la década de los 80 la universidad pasó a representar para el Estado un gasto difícil de justificar ante una sociedad sometida a una profunda crisis económica.

La implantación de las reformas del Estado brasileño y de la administración estatal en los años 90, tuvo consecuencias directas para la determinación del contenido de las reformas educativas, teniendo como marco conceptual de acción, el pensamiento neoliberal. La introducción de la ES en la agenda de reformas, se efectuó inicialmente con la reestructuración de antiguos conceptos, como evaluación y autonomía universitaria. También por la incorporación de nuevos conceptos, como la diversificación de modelos institucionales, flexibilización y privatización, que fueron paulatinamente introducidos en el contexto educativo a través de reglamentaciones específicas. Los documentos enfatizaron la necesidad de máxima diversificación institucional, flexibilización curricular y nuevas formas de autofinanciamiento.

Los gobiernos de los años 90 iniciaron una continúa y sistemática campaña de desmantelamiento del modelo de universidad concebido por la Reforma Universitaria de 1968, que fue ratificada por la nueva Constitución de 1988, que determinó: a) Instituciones de ES organizadas prioritariamente como universidades; b) Integración entre docencia, investigación y extensión académica; c) Autonomía didáctica, administrativa y financiera de las universidades; d) Profesores y personal administrativo a tiempo completo.

Las acciones de reestructuración del sistema fueron profundizadas particularmente en los dos gobiernos del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), fuertemente amparado en las determinaciones de los organismos multilaterales de financiación económica, en particular el Banco Mundial.

En ese contexto, las críticas al modelo de ES brasileño fueron elaboradas basándose en las tesis de que la gestión de la universidad pública era ineficiente. En su interior existiría un excesivo número de espacios de decisión colegiada y el trípode docencia, investigación y extensión era muy oneroso para el Estado, pues consumía gran parte del presupuesto general destinado a la educación, imposibilitando la actuación del Estado en niveles que abarcaban un número más sustancial de ciudadanos, como por ejemplo en la Educación Básica.

En 1994 el BM publicó el documento *"Educación Superior: las lecciones derivadas de la experiencia"*, en que presenta un diagnóstico general y elige lo que considera los sectores críticos de la ES en los países en desarrollo. Entre los problemas diagnosticados en el informe, el BM apunta: La mala calidad de los sistemas que continuaron creciendo bajo la exclusiva financiación pública, ignorando el fuerte estancamiento económico del período; los problemas de eficiencia en el uso institucional de los subsidios gubernamentales, produciendo problemas de equidad, pues la prioridad concebida a la ES en países en desarrollo, había provocado una gran ruptura en el balance distributivo, ocasionando que las instituciones universitarias abarcasen recursos que hubieran podido destinarse a la Educación Básica, Secundaria o Técnica.

Para Sguissardi (2003), las recomendaciones del BM tienen en común: el sometimiento a una lógica mercantil, según la cual, la educación es prestación de servicio que debe someterse a las leyes de mercado como cualquier otra mercancía, en detrimento de su carácter de bien público y derecho fundamental. La ES pasa, entonces, a ser definida *"como um bem*

antes privado do que público, uma espécie de quase mercadoria no quase mercado educacional (Sguissardi, 2003:27)”.

Esas recomendaciones y estrategias se convirtieron en una verdadera guía de las reformas de la ES llevadas a cabo en Latinoamérica en la década de 1990. Por un lado, proponiendo la privatización de los servicios educativos, y por otro, la “deserción” del Estado en producir y proveer bienes y servicios de naturaleza pública, que hasta entonces, estaban asegurados por él:

“Esa deserción traduce, de hecho, una voluntad política de privatización de los servicios públicos por parte de un Estado que, paulatinamente, va abandonando su vocación solidaria y de promoción de la igualdad social, en beneficio del individualismo, de la competitividad y del mercado (Cabrito, 2004)”.

En la realidad brasileña, aunque la Constitución de 1988 mantuviese todos los niveles de enseñanza libres a la explotación de la “iniciativa privada”, determinaba también que la universidad sería el modelo de organización ideal para la ES en el país, definiendo la unidad entre docencia, investigación y extensión como un principio de ese nivel de la educación nacional.

Con la intención de tornar la ES en un campo más atractivo a las inversiones de la iniciativa privada en sustitución a la acción del Estado, pautado por las determinaciones del BM, el gobierno de Cardoso inició un amplio programa de reformas de la ES por medio de la reformulación de su marco normativo, empezando por la elaboración de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), que reglamentó el capítulo de educación de la Constitución Federal de 1988. Ello permitió la creación de instituciones privadas que disfrutaban de las mismas prerrogativas autonómicas de las universidades públicas, pero dedicándose exclusivamente a la docencia, con un cuadro de profesores menos calificado y contratados precariamente a tiempo parcial (Censo INEP, 2011).

Estas reformulaciones normativas posibilitaron una fuerte expansión del sistema de ES brasileño por la iniciativa privada. En el apogeo de ese proceso, el Ministerio de Educación llegó a autorizar la creación de dos nuevas instituciones al día (Censo INEP, 2011), configurando en algunos años, una de las mayores redes de ES privada del mundo. En paralelo, el gobierno de Cardoso redujo sensiblemente los recursos para la financiación de la red de universidades públicas federales.

En 2003, el inicio del gobierno de Lula da Silva con una amplia coalición de centro izquierda, supuso grandes expectativas sobre los rumbos que serían adoptados en la conducción de la educación nacional, en particular en la ES. Principalmente por la postura crítica mantenida por el partido de Lula con los procesos de privatización y de precarización de la red de universidades públicas federales, promovidos por el gobierno anterior. El programa de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) proponía que la participación del Estado en las matrículas de la ES llegasen a un 40% del total nacional (en aquel período esa participación era de 11%⁴); que fuesen creadas nuevas universidades públicas federales y que se limitara la apertura de nuevas instituciones privadas (Programa de gobierno, 2002).

Las proposiciones del gobierno del Partido de los Trabajadores para la ES luego se transformó en un proyecto de reestructuración de todo el sector. Para ponerlo en marcha, el Ministerio de Educación convocó a la sociedad y los sectores involucrados con la ES a construir un nuevo marco normativo expresado en una ley específica de reforma universitaria. Las resistencias a las propuestas de modificación en la estructura del sistema fueron intensas. Después de casi dos años de debates en el Congreso Nacional, el gobierno abandonó su intención reformadora y empezó a estructurar un conjunto de medidas que configuran una política para el sector que parece intentar conjugar, de alguna forma, sus propuestas originales de ampliación de la participación del Estado en la ES y las

⁴ De acuerdo con el Censo de la Educación Superior de 2003. MEC/INEP, 2003

demandas impuestas por los muchos sectores implicados en un sistema que había sido fuertemente mercantilizado.

En esta perspectiva, entre las muchas acciones desarrolladas desde entonces bajo las administraciones del Partido de los Trabajadores (PT), dos grandes programas pueden ser considerados emblemáticos, en esa línea “conciliadora” de un gobierno que se ha destacado por la capacidad de hacer alianzas improbables entre fuerzas políticas bastantes distintas.

En 2005 el gobierno instituyó el Programa Universidad para Todos (PROUNI), impulsando una acción que distribuye becas a estudiantes oriundos de escuelas públicas, de familias con bajos ingresos para que realicen sus estudios en instituciones privadas. Según el MEC, desde su creación el PROUNI ha distribuido 1.043.373 becas (Portal MEC, 2012), lo que indiscutiblemente ha posibilitado el ingreso de jóvenes más pobres en la ES, pero también ha beneficiado un gran número de pequeñas instituciones de ES, de calidad profundamente cuestionable, a continuar funcionando gracias a las becas costeadas por el gobierno.

La otra acción emblemática es el Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), creado en 2007. El programa incorporó muchas de las proposiciones hechas por la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Educación Superior (ANDIFES), construyendo 14 nuevas universidades federales y ampliando considerablemente la capacidad de las demás, con la creación de más de 100 *campus*, casi todos en municipios del interior del país. Duplicó las matrículas de estudiantes de grado y ha realizado fuertes inversiones en infraestructuras de las 59 universidades federales del país. (Censo ES, Inep 2011)

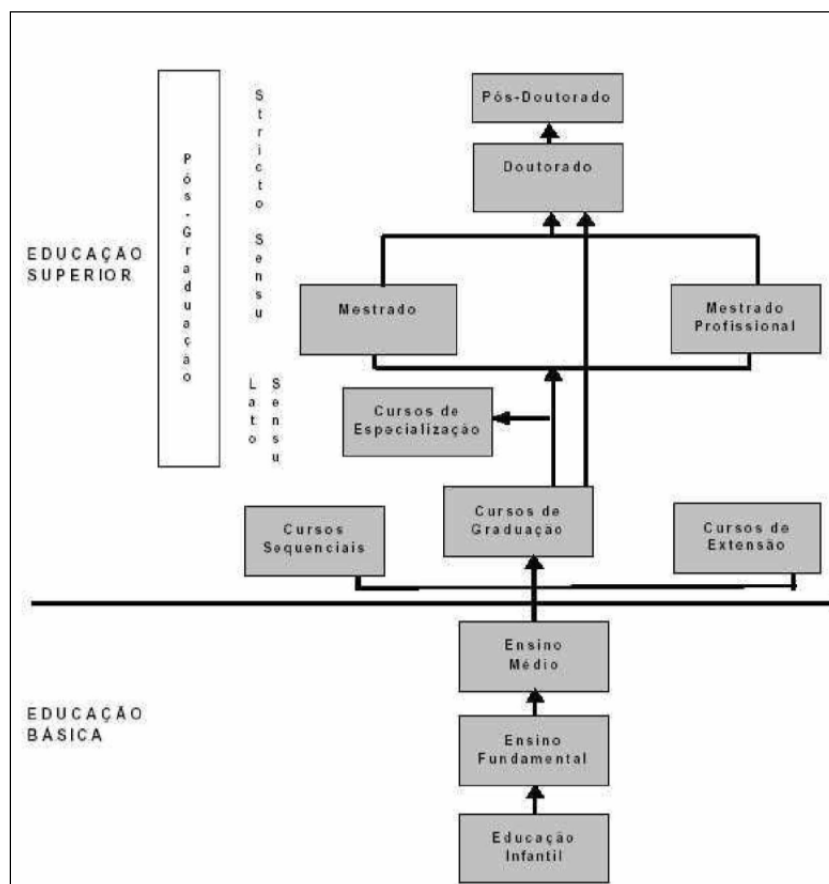
Son muchos los análisis que se pueden producir a-cerca de esa diversidad de acciones gubernamentales en torno a la ES desde el año 2003. Pero, esas iniciativas del gobierno de Lula da Silva parecen abandonar la idea inicial de reconstituir un sistema de ES con mayoría de

instituciones públicas estatales, pasando a admitir un sistema “mixto”, con presencia mayoritaria de instituciones privadas. Esa interpretación puede ser ratificada por el hecho de que, aunque ese gobierno haya aplicado un volumen significativo de recursos para la ampliación del número de matrículas y la reforma y apertura de nuevas universidades públicas, ha intensificado también la “compra” de plazas en instituciones privadas y ha continuado autorizando la creación de nuevas instituciones privadas por todo territorio nacional.

- La estructura actual del Sistema

La ES en Brasil abarca, hoy, un sistema complejo y diversificado de instituciones públicas y privadas que ofrecen diferentes tipos de carreras y programas, incluyendo varios perfiles de enseñanza, desde la graduación hasta el posgrado *stricto sensu* (master y doctorado). La normativa actual del sistema se encuentra formalizada en la Constitución y principalmente en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), instituida en 1996.

Figura 1 - Estructura de la Educación Brasileña



Fuente: MEC, 2004

Recientemente, las instituciones de ES que componen el sistema deberían estar organizadas en (Decreto 5225/2004):

- Facultades;
- Centros universitarios;
- Universidades;
- Institutos federales de educación, ciencia y tecnología;
- Centros federales de educación tecnológica

Desde principios del siglo XX, la ES en Brasil se organizaba mayoritariamente en pequeñas instituciones privadas, estructuradas como facultades, escuelas superiores o institutos, dedicadas exclusivamente a la formación de profesionales. Con la reforma universitaria de los años 60 del s.XX, las universidades experimentaron una ampliación significativa del

número de instituciones (públicas y privadas), aumentando el universo de matrículas en ese nivel de educación formal. La reforma del Estado y la consecuente disminución de su tamaño, desde los años 90, creó nuevas tipologías institucionales entre las que destacaron los llamados “Centros Universitarios”.

Por la normativa vigente, aparte de las universidades, las demás instituciones se caracterizan por la ausencia de investigación científica y extensión académica (obligatorias para las universidades), dedicándose exclusivamente a la enseñanza en títulos de grado que funcionan, casi siempre, en horario nocturno; con baja calificación de sus profesores y que registran un perfil de alumnos -en gran parte, oriundos de grupos sociales de bajos ingresos económicos- mayores de 25 años de edad y fuera de la escolaridad formal desde hace algunos años. (Censo ES, Inep, 2011)

Posiblemente, entre todas las nuevas formas de organización de la ES previstas en ley, sean los Centros Universitarios los que más caractericen el espíritu de la reforma. Definidos como *“instituciones de enseñanza superior pluricurriculares que se caracterizan por la excelencia de la enseñanza ofrecida”* (Decreto nº 3860/01), estos Centros, como las universidades, gozan de algunas prerrogativas de autonomía, pudiendo crear, organizar y extinguir titulaciones y programas, así como manejar o ampliar plazas en las titulaciones ya existentes. Pero, a diferencia de las universidades, no están obligados a desarrollar actividades de investigación y extensión, ni a mantener los mismos porcentajes de profesores posgraduados (con master y doctorado) a tiempo completo.

Los datos del Censo de la Educación Superior divulgados en 2012, informan que existen en Brasil: 2.378 Instituciones de ES, de las cuales 88,3% son privadas y 11,7% públicas (de las cuales, 4,5% pertenecen a gobiernos estatales regionales; 4,2% son federales y 3,0% están vinculadas a municipios). En la Tabla 1, se puede observar la evolución del número de instituciones por categoría administrativa. En términos de evolución, en una

década (2001-2010), el sistema ha experimentado un crecimiento de 71% con mayoría absoluta de instituciones privadas.

Tabla 1 – Evolución del Numero de Instituciones de ES por Categoría Administrativa – Brasil – 2001-2010

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	1.391	183	13,2	67	4,8	63	4,5	53	3,8	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	83	4,5	65	3,5	59	3,2	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	87	4,3	75	3,7	62	3,1	1.789	88,9
2005	2.165	231	10,7	97	4,5	75	3,5	59	2,7	1.934	89,3
2006	2.270	248	10,9	105	4,6	83	3,7	60	2,6	2.022	89,1
2007	2.281	249	10,9	106	4,6	82	3,6	61	2,7	2.032	89,1
2008	2.252	236	10,5	93	4,1	82	3,6	61	2,7	2.016	89,5
2009	2.314	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2.069	89,4
2010	2.378	278	11,7	99	4,2	108	4,5	71	3,0	2.100	88,3

Fuente: MEC/INEP

En lo que toca a la forma de organización académica, en la Tabla 2 se puede observar que una mayoría de instituciones se estructuran como facultades, con porcentajes relativamente constantes para las demás categorías. En 2010, de las 2.378 instituciones, un 85,2% son facultades, 8,0% son universidades, 5,3% son centros universitarios y 1,6% son institutos y centros federales de educación tecnológica.

Tabla 2 – Evolución del Numero de Instituciones de Educación Superior por Organización Académica – Brasil – 2001-2010

Ano	Total	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades	%	IFs e Cefets	%
2001	1.391	156	11,2	66	4,7	1.143	82,2	26	1,9
2002	1.637	162	9,9	77	4,7	1.367	83,5	31	1,9
2003	1.859	163	8,8	81	4,4	1.576	84,8	39	2,1
2004	2.013	169	8,4	107	5,3	1.703	84,6	34	1,7
2005	2.165	176	8,1	114	5,3	1.842	85,1	33	1,5
2006	2.270	178	7,8	119	5,2	1.940	85,5	33	1,5
2007	2.281	183	8,0	120	5,3	1.945	85,3	33	1,4
2008	2.252	183	8,1	124	5,5	1.911	84,9	34	1,5
2009	2.314	186	8,0	127	5,5	1.966	85,0	35	1,5
2010	2.378	190	8,0	126	5,3	2.025	85,2	37	1,6

Fuente: MEC/INEP

En la Tabla 3 pueden observarse datos muy reveladores de la estructura del proceso de expansión de la ES en Brasil. En ella se informa

que, aunque se constate una disminución en la participación porcentual de matrículas en las universidades y un correspondiente aumento en las facultades y centros universitarios, a lo largo del período (2001-2010), la mayor parte de las matrículas continúa concentrada en las universidades (54,3% en 2010). Para las demás formas de organización académica, la participación en las matrículas corresponde: 31,2% a facultades; 13,1% a centros universitarios y 1,4% a institutos y centros tecnológicos federales.

Tabla 3 – Evolución de la Participación Porcentual de las Matrículas de Graduación por Organización Académica – Brasil – 2001-2010

Ano/Categoría Administrativa	Universidades (%)	Centros Universitários (%)	Faculdades (%)	IFs e Cefets (%)
2001	64,6	11,1	23,6	0,7
2002	62,1	12,3	24,8	0,7
2003	58,9	12,8	27,4	0,9
2004	57,3	14,6	27,3	0,8
2005	56,1	14,9	28,4	0,6
2006	54,2	15,2	30,0	0,6
2007	55,8	13,4	30,1	0,7
2008	56,3	13,0	29,9	0,8
2009	55,5	13,4	30,0	1,1
2010	54,3	13,1	31,2	1,4

Fuente: MEC/INEP

Estos resultados revelan que, a pesar de que el número de matrículas está concentrado en las universidades, las facultades representan 85,2% de las instituciones del sistema. Es decir, que en Brasil la ES está distribuida en pequeñas facultades diseminadas por todo el territorio nacional. Como se evidencia, existe una hegemonía de las instituciones de pequeño porte. De las 1.744 instituciones que ofrecen menos de 10 titulaciones, 771 cuentan apenas con una, lo que parece poner de manifiesto que esas pequeñas instituciones están polarizadas en torno a apenas una única titulación de graduación o área de conocimiento.

Como podemos observar, se trata de uno de los mayores sistemas de ES del mundo, con cerca de 6.500.000 (seis millones y medio) de matrículas en aproximadamente 30 mil títulos de graduación que se imparten en 2.378 instituciones, que por su parte, incorporan 315 mil profesores. (Censo ES, Inep, 2011)

Aunque se pueda apreciar un crecimiento vertiginoso de los números de la ES brasileña en las últimas décadas, especialmente en el ámbito privado, también merece destacarse la ampliación de las matrículas en la estructura pública, en particular en la red federal, que contribuyeron concretamente a una mayor democratización del acceso a la ES. Pero, de acuerdo con los datos proporcionados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), a pesar de esa significativa expansión en la oferta entre 2001 y 2010, la tasa de escolarización de la población entre 18 y 24 años corresponde a tan solo el 14,4% de ese grupo de edad, dato que sitúa a Brasil entre los países con las menores tasas de cobertura de ES. (Iesalc/Unesco, 2010)

Frente a este escenario de fuerte expansión, se puede observar un aumento de la preocupación con la calidad del producto ofertado como resultado de las políticas formuladas para la ES en las últimas décadas. Aunque no hay dudas de que el proceso de expansión ha estado fuertemente vinculado a una dimensión exclusivamente cuantitativa, materializado en la ampliación del número de plazas y titulaciones, en un sistema fragmentado y sin compromisos declarados con la definición de criterios mínimos de calidad.

En 1997, había aproximadamente 2.500 títulos de grado en las instituciones públicas y casi el mismo número en las instituciones privadas, siendo que éstas, en su mayoría, siempre presentaron una historia más débil en términos de calidad. En 2003 el total de titulaciones ofrecidas por las instituciones privadas ascendió a 10.791 y en las instituciones públicas a 5.662. En ese período surgieron aproximadamente 5,6 nuevas titulaciones cada día, siendo 4,5 en el sector privado y 1,1 en el sector público. (Censo, 2003, 2010)

También en 2003, el sector privado presentó un porcentaje de desocupación de 42,2% de sus plazas, que fueron ofrecidas y no ocupadas, mientras que en el sector público ese índice alcanzó tan sólo un 5,1%. De esa forma, Brasil ha estructurado un sistema que no ha conseguido suplir

las demandas reales por ingreso en la ES, formada en su gran parte, por jóvenes que no consiguen pagar por la escuela privada.

3.2 - La experiencia brasileña en evaluación de la Educación Superior

El más antiguo y duradero plan gubernamental brasileño de evaluación en ES, es el de los programas de posgrado (máster y doctorado), desarrollado desde 1976 por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), fundación vinculada al Ministerio de Educación y principal agencia de financiación de la pos-graduación del país.

En el ámbito de la evaluación de las titulaciones de graduación, las primeras iniciativas datan de 1983, con la institución del Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria (PARU) por el Ministerio de Educación. El Programa elaboró una serie de cuestionarios que fueron respondidos por estudiantes, dirigentes universitarios y docentes en estudios concretos, para averiguar el impacto de la Ley de Reforma Universitaria, llevada a cabo en 1968 (Ley nº 5.540), sobre: la estructura administrativa; la expansión de las matrículas; la relación entre actividades de docencia, investigación y extensión; características del cuerpo docente y administrativo y los niveles de vinculación con la comunidad.

Desactivado en el año siguiente, el PARU fue sustituido por diversas iniciativas gubernamentales, como la “Comisión de Notables” de 1985, estructurada para proponer posibles cambios en el sistema, y el Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Educación Superior (GENERES), en 1986 con los mismos propósitos.

En paralelo al proceso de redemocratización del país, iniciado en 1985, el GENERES elaboró la primera propuesta concreta de evaluación de la ES. Utilizando una concepción regulatoria, presentaba la evaluación como

contrapunto a la autonomía de las instituciones, centrando los procesos en el alumnado y en las titulaciones ofrecidas por las instituciones que componen el sistema. Los resultados de la evaluación, como control de la calidad de las instituciones -públicas y privadas-, conllevarían implicaciones en la distribución de recursos públicos, que deberían primar a los “centros de excelencia” o instituciones con patrones internacionales de producción académica y de investigación.

Paralelamente, surgieron las primeras referencias de experiencias aisladas de evaluación institucional en universidades públicas del país, con una perspectiva más volcada a una dimensión evaluativa para la mejora y perfeccionamiento institucional. Fue el caso de la Universidad de Brasilia (UNB) y de la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), en el interior del estado de São Paulo.

Como hemos visto anteriormente, en los años 90 del s. XX el predominio de las políticas neoliberales provocó un fuerte impacto sobre la educación, llevando a los agentes internacionales de soporte financiero, particularmente el Banco Mundial, a elaborar propuestas que colocaban a la evaluación de la educación como parte de las estrategias que serían aplicadas para la concesión de financiación. La palabra clave era reducir costes estatales y bajo esta perspectiva las universidades públicas necesitaban ser más autónomas y pactar con las fuerzas del mercado, produciendo conocimientos útiles y rentables como condición de supervivencia en la competitiva sociedad global.

La evaluación estaba vista como instrumento de medida y control para atender a las expectativas de eficiencia y productividad en la Enseñanza Superior, masificada por la explosión de las matrículas y compelida a volverse más productiva en situación de creciente restricciones presupuestarias.

Las recomendaciones de las agencias multilaterales de financiación indicaron la necesidad de que, particularmente los países de economías en

desarrollo, realizasen una serie de reformas estructurales que revisasen antiguos conceptos, como lo de “educación como derecho de todos”; gratuidad de la educación pública y Estado como proveedor de derechos básicos. Lo cual tuvo un significativo impacto en los sistemas educativos de Latinoamérica, especialmente en Brasil, donde se ha podido observar una rigurosa implementación de la agenda de “renovación conservadora” en la ES. Sintetizando las recomendaciones de las agencias para el sector en el mundo en desarrollo. Sobrinho (1996) destaca las que considera principales:

“[...] incentivar la diversidad de las instituciones educacionales superiores y la competitividad entre ellas; estimular la ampliación y la expansión de instituciones privadas; llevar las universidades públicas a producir cada vez más su supervivencia por la venta de servicios y cobranza de tasas a los alumnos; y, vincular las financiaciones de los organismos oficiales a criterios de eficiencia y productividad en términos mercadológicos” (Sobrinho, 1996: 16).

Desde esta perspectiva, la evaluación despunta como una herramienta fundamental para la verificación de la conducción de las reformas, de sus efectos y del producto de su implementación. Así, la década de 1990 se configura como un período particular en la historia de las políticas de evaluación de la ES en Brasil. En esta década dos programas con fundamentos, instrumentos y metodologías bastante distintos fueron desarrollados y dejaron consecuencias importantes en la cultura evaluativa de la ES brasileña.

En continuación pasamos a tratar del Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) y del Examen Nacional de Cursos (ENC), dos experiencias significativas en la historia reciente de la evaluación universitaria que antecedieron el actual sistema de evaluación, que analizaremos más adelante.

3.2.1 – El Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB)

En julio de 1993 el MEC creó una Comisión Nacional de Evaluación de las Universidades Brasileñas, con el propósito de realizar un diagnóstico de la ES en el país, proponiendo medidas al Estado para el perfeccionamiento del sistema y orientación en el diseño de nuevas políticas para el sector. En la Comisión había representaciones de las más importantes organizaciones relacionadas con la ES, como la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES), de la Asociación Nacional de las Universidades Privadas (ANUP), Asociación Brasileña de Escuelas Católicas (ABESC), y los Fóruns Nacionales de Vice-Rectores de Graduación, Investigación Científica, Planificación y Extensión. Partiendo de una propuesta inicial de la ANDIFES, la Comisión redactó y publicó a finales de 1993 el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB). Basado en el principio de "adhesión voluntaria" de las universidades, el PAIUB concebía la autoevaluación como etapa inicial de un proceso que, una vez iniciado, se extendería a toda la red universitaria y se completaría con la evaluación externa.

El documento que divulga las bases del PAIUB preveía que el proceso de evaluación institucional debería abarcar todas las actividades de docencia, investigación y acciones de extensión, en la búsqueda por alcanzar los objetivos de mejora de la calidad académica, con énfasis en las titulaciones de graduación, en la mejoría de la gestión universitaria, produciendo datos y diagnósticos confiables, y realizando una rendición de cuentas a la sociedad del desempeño de las universidades. Aunque se declarase una amplia gama de sectores como objeto de evaluación, de hecho, en la mayoría de las universidades que han participado del PAIUB, exclusivamente los estudios de grado ha sido objeto de algún análisis evaluativo.

El PAIUB estableció que el proceso de evaluación debía atender a tres exigencias básicas: *"tener un proceso continuado de perfeccionamiento del*

desempeño académico; actuar como una herramienta para la planificación de la gestión universitaria y; atender a un proceso sistemático de rendición de cuentas a la sociedad” (PAIUB, 1994). Declaró como principios fundamentales de su funcionamiento e implementación: la globalidad, la comparación, el respeto a la identidad institucional, sin consecuencias para las instituciones participantes (de premio o punitivas), adhesión voluntaria y legitimidad y continuidad del proceso de evaluación. Teniendo las titulaciones de graduación como referencia evaluativa, el Programa se estructuraba en cuatro etapas:

1ª - Diagnóstico: construido desde datos cuantitativos sobre la titulación a analizar;

2ª - Evaluación interna: autoevaluación realizada por la comunidad académica de la titulación evaluada;

3ª - Evaluación externa: realizada por comisiones compuestas por representantes de la comunidad académica, profesionales de áreas de conocimiento, representantes de entidades científicas, profesionales y empleadores, entre otros;

4ª - Reevaluación interna: realizada por la comunidad académica de cada titulación evaluada, desde el análisis de los resultados producidos por la evaluación externa.

El PAIUB manifestaba estar organizado desde una comprensión integral de las instituciones universitarias como un bien colectivo de la sociedad y como espacios volcados para el conocimiento. Desde esta perspectiva, su propuesta evaluativa estaba estructurada en tres ejes básicos:

- *Perfeccionamiento académico*: En este punto, la evaluación buscaba realizar un estudio sistemático de los puntos fuertes y débiles de las

actividades de investigación, extensión y especialmente la docencia en titulaciones de graduación;

- *Herramienta de gestión*: La evaluación debería producir resultados que deben orientar la gestión en la toma de decisiones y en la superación de las dificultades, ofreciendo soluciones implementadas por toda la colectividad institucional.
- *Rendir cuentas a la sociedad*: La sociedad como mantenedora y principal beneficiaria de la acción de la universidad, recibe como contrapartida una rendición de cuentas para acompañamiento y participación.

El PAIUB también ha intentado crear un lenguaje común, en términos de evaluación institucional, para todas las instituciones del país, por medio de la creación de una tabla de indicadores institucionales de evaluación de las titulaciones de graduación. También destacó principios como autonomía universitaria, comprendida como libertad para establecer sus propios instrumentos de evaluación, estableciendo una cultura de evaluación institucionalizada y permanente, respetando las distintas posiciones y contradicciones, propios del proceso evaluativo. (PAIUB, 1994)

Una característica muy particular del PAIUB -tratándose de la cultura evaluativa brasileña- es la adhesión voluntaria. El Programa fue la única experiencia concreta de participación voluntaria, de instituciones de ES públicas y privadas, en acciones sistemáticas de evaluación. El PAIUB propuso como función básica de la evaluación, la producción de datos confiables, diagnósticos y reflexiones que generasen indicadores seguros para una discusión de evaluación institucional consecuente.

Desde su implantación, el PAIUB ha recibido un importante aporte de financiación por parte del Ministerio de Educación, lo que le permitió hacer una primera convocatoria de proyectos de evaluación institucional en 1993. Otras dos convocatorias fueron publicadas en 1994 y 1996.

En 1996, el programa ya contaba con 90 universidades desarrollando acciones de autoevaluación y cerca de 60 en fase de evaluación externa. Con el inicio del gobierno del presidente Fernando Cardoso -sociólogo y profesor universitario- en 1995, el programa tuvo sus actividades casi totalmente paralizadas por la suspensión de financiación y las divergencias conceptuales, con los nuevos cuadros directivos del Ministerio de Educación.

De esa forma, el Programa llegó a una encrucijada y el 10 de octubre de 1996, el MEC publicó el Decreto nº. 2.026, estableciendo nuevos procedimientos para la evaluación de las titulaciones e instituciones de "enseñanza superior". El Decreto también creó el Examen Nacional de Cursos, un programa que presentaba una base conceptual muy distinta del PAIUB y absorbía casi todos los recursos destinados a los proyectos de evaluación institucional en las universidades, hechos que, a finales de 1998, condenaron al PAIUB a una interrupción total de sus actividades.

La conclusión a que se llega es que el PAIUB no consiguió cumplir, en su breve existencia, el objetivo de servir como un instrumento efectivo de medida sobre la productividad de la ES brasileña. Al menos, de acuerdo con las exigencias impuestas por las políticas neoliberales hegemónicas de competitividad y eficiencia mercadológica, preconizadas por los agentes internacionales de soporte financiero, como es el caso del Banco Mundial y sus "lecciones derivadas de la experiencia".

3.2.2 - El Examen Nacional de Cursos (ENC)

Como hemos visto, en 1995 comenzó el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cuyo proyecto de gobierno estaba centrado en principios de desreglamentación del mercado a través de su apertura comercial y financiera, lo que implicaba la reducción del tamaño del Estado. Para ello, se apoyó en intervenciones que promovieron una serie de reformas que implementaron una agenda de reestructuración estatal. La propuesta era de rediseño de las estructuras del Estado, proyectando la

construcción de una estructura fuerte aunque pequeña, en una perspectiva gerencial, produciendo un nuevo paradigma de política pública.

En la ES el gobierno FHC intensificó la expansión del sistema vía iniciativa privada. Para Cunha (2003), la primera consecuencia de esa posición fue la materialización de una política de capitalismo de extrema concurrencia aplicada a la ES. La histórica intervención estatal directa en ese nivel de educación debía ahora ser sustituida por una actuación delineada por la supervisión, acompañamiento y control del sistema, en una línea semejante a la indicada por algunas agencias multilaterales de financiación. Según Ribeiro (2010):

“Las medidas adoptadas, por el Estado, objetivaron promover las alteraciones necesarias para el avance de las reformas educativas, en el campo de la educación superior, por medio de la publicación continuada y abusiva de normas: leyes, medidas provisionales, decretos, medidas administrativas y políticas, trayendo nuevos contornos para las universidades, bien como la postulación de una lógica de evaluación afinada con los principios de un Estado evaluador” (Ribeiro, 2010: 144).

La perspectiva gubernamental era promover el montaje de procedimientos de evaluación que tenían por objetivo producir, por un lado, informaciones específicas sobre el desempeño de las instituciones, para reestructurar y promover el mercado de la ES, a través de la competición institucional por los estudiantes y del fortalecimiento del poder de los estudiantes-consumidores, los cuales, a su vez, pasaban a competir por las instituciones mejor evaluadas. Por otro lado, el establecimiento de los procedimientos de evaluación tenía por objetivo elevar la calidad de funcionamiento y calificación de la mayoría de las instituciones, particularmente en el sector privado. (Gomes, 2002)

Bajo esa atmósfera reformadora del Estado brasileño, en marzo de 1995 el gobierno publicó la Medida Provisoria n° 938, que creaba el Examen Nacional de Cursos (ENC), determinando que todos los estudiantes en vías de conclusión en titulaciones de graduación, indicadas anualmente,

deberían someterse a una prueba nacional de contenidos específicos de su área de conocimiento, como medida de acreditación de las titulaciones y de sus respectivas instituciones. De este modo, estaba siendo puesto en escena un proceso de evaluación de la ES basado en principios de una evaluación clasificatoria, inmediatista y sin la participación de los actores académicos, totalmente realizada fuera de la universidad.

Como una de las muchas reacciones provocadas por la nueva evaluación, gran parte de la comunidad académica se declaró contraria a los fundamentos y metodologías propuestas por el ENC, denunciándolo como un instrumento al servicio de la privatización de la ES, impulsada en el gobierno Cardoso.

Con la plena implementación del programa, hasta los que inicialmente defendían sus méritos –como: alcance nacional; comparación de resultados; supuesto incentivo a la inversión en infraestructura y acervo bibliográfico- también pasaron a resaltar sus límites para comprender la complejidad de la ES y en aprehender lo que de hecho significaba una titulación de calidad, utilizando únicamente un examen que el estudiante realizaba al final de su titulación.

“[...] si el Examen Nacional presenta algún mérito, él será, sin embargo, extremadamente limitado [...]. Mismo aquellos más empeñados en la valorización del Examen entienden qué él no da cuenta de producir una comprensión global de la complejidad de la educación superior como sistema, ni de una institución, titulación o siquiera de una asignatura en particular. Pero él toca en una superficie que también es extremadamente importante conocer, desde que no se caiga en el error de tomar el todo por una de sus partes” (SOBRINHO, 1998:07).

En noviembre de 1995, consolidando la nueva sistemática de evaluación, el gobierno FHC publicó la Ley n° 9.131 que reglamentó todo el ENC y en particular definió el funcionamiento del examen nacional, que centralizó todo el proceso evaluativo. La Ley previó también, como respuesta a las muchas críticas formuladas tanto por la comunidad

académica cuanto por el empresariado relacionado al sector, otros dos instrumentos de evaluación: el Censo de la Educación Superior y la Evaluación de las Condiciones de Enseñanza (ACE). El Censo es una verificación anual de datos estadísticos de toda la estructura de ES y su evolución (número de matrículas, titulados, profesores, instituciones, etc.), mientras la ACE se desarrolla a través de visitas a las instituciones, realizadas por comisiones de expertos, por área de conocimiento, designadas por el MEC.

Las comisiones reciben un Manual General de Evaluación de las condiciones de enseñanza, que centran sus acciones en tres ítems: organización didáctico-pedagógica, cuerpo docente e instalaciones físicas. Son entonces emitidas valoraciones que varían de "muy bueno" a "muy frágil". Al final se emite un juicio general único para la institución.

El hecho es que, aunque existiera la previsión legal del Censo y de la ACE, esos instrumentos no fueron incorporados a los resultados que calificaban las titulaciones y sus respectivas instituciones. A todos los efectos, inclusive la distinción o la sanción, el examen nacional (conocido como "*provão*") centraliza la nueva evaluación. Para el ENC, el objeto de evaluación son las titulaciones de graduación de todas las instituciones de ES del país, seleccionados anualmente por el MEC. El examen se realizó desde 1996 hasta 2003. Los estudiantes tenían 4 horas para responder preguntas con múltiples opciones de respuestas y algunas de desarrollo con énfasis en la capacidad de análisis crítico, resolución de problemas, raciocinio lógico, organización de ideas, proposición de hipótesis y formulación de conclusiones.

En el examen eran utilizados dos cuestionarios que debían ser respondidos por los estudiantes sometidos a la prueba. El primer cuestionario era aplicado anticipadamente a los estudiantes que se someterían al Examen, donde se buscaba contrastar percepciones sobre los aspectos de infraestructuras, currículo y cuerpo docente de las titulaciones en las que estaban matriculados. Se incorporaban también aspectos

relacionados con la trayectoria socioeconómica y cultural de cada alumno. Un segundo cuestionario, aplicado en el momento del examen, buscaba conocer la opinión de los estudiantes sobre el propio examen, a través de cuestiones como: claridad de las preguntas formuladas, adecuación y nivel de dificultad. El análisis de los cuestionarios buscaba perfeccionar el instrumento para ediciones futuras del Examen Nacional.

El modelo estadístico de los resultados del examen sufrió variaciones a lo largo de los años en que el ENC fue realizado, siendo inicialmente utilizado el desempeño medio de los graduados de cada una de las titulaciones examinadas, utilizándose una escala absoluta de 0 a 100, en que eran definidos cinco niveles de desempeño según porcentajes pre-fijados: a los 12% de las titulaciones con desempeño medio más débiles fue atribuido el concepto E; a los 18% subsiguientes, el concepto D; a los 40% subsiguientes, el concepto C; a los 18% siguientes, el concepto B; y a los 12% del desempeño medio más alto, el concepto A. Posteriormente, en 2001, fue aplicado un modelo de conversión de los valores absolutos de las medianas logradas por las titulaciones en una escala relativa basada en la desviación típica de esas medianas.

El ENC ha producido resultados individuales y resultados colectivos con atribución de conceptos a las titulaciones de cada institución. Informes síntesis fueron preparados para cada institución, en relación al desempeño de sus alumnos (sin identificarlos individualmente), para toma de conciencia de los dirigentes y coordinadores. Un informe nacional era distribuido a los interesados, particularmente, los medios de comunicación que publicaban en sus portadas y en largos editoriales el *ranking* de las mejores y peores instituciones de ES del país, funcionando como instrumento de clasificación de las instituciones y de estímulo a la competición entre ellas.

La Ley preveía que las titulaciones que lograban resultados negativos deberían ser visitadas por comisiones de expertos que realizarían valoraciones y recomendaciones de mejora. La Ley también preveía que, si el desempeño débil se repetía en años consecutivos, se podrían tomar

medidas más drásticas, llegando inclusive al cierre de la titulación y de la institución que la ofrecía. Pero la misma Ley y sus normativas derivadas no presentaban orientaciones claras y bien formuladas sobre lo que las instituciones deberían hacer, en un conjunto factible de opciones, para efectivamente mejorar su calidad. No obstante, a lo largo de toda su existencia, no ha habido un solo registro de aplicación de sanciones a titulaciones o instituciones, incluso en los casos de comprobada incompetencia funcional, que, en general, se presentaban en títulos e instituciones privadas.

Transcurrida una década de la implementación del ENC, actualmente se asume como un consenso su reconocimiento como un instrumento exclusivo de medida y control, que ha intentado atender a las expectativas de eficiencia y productividad en la ES, masificada por la explosión de matrículas y compelida a volverse más productiva en situaciones de creciente restricciones presupuestarias. O sea, un modelo de evaluación estandarizada que enfatiza los resultados y los productos, favoreciendo la perspectiva de un Estado evaluador y controlador. Este modelo de evaluación se ha destacado e impulsado durante el gobierno de FHC, constituyéndose en la propia política de evaluación de la ES.

“Ese examen no fue capaz de capturar la naturaleza del proceso enseñanza-aprendizaje, dejando de llevar en cuenta elementos esenciales de valor y mérito institucional, y, no estando articulado a otros instrumentos de evaluación, consideró apenas la enseñanza como dimensión a evaluar en la compleja realidad de la educación superior. Asimismo, el examen centrado en la aplicación de una única prueba al final de la graduación era capaz de percibir el desempeño del alumnado en una circunstancia específica, no se constituyendo en un proceso evaluativo real en los niveles de la titulación y de la institución” (Verhine, 2005: 10).

Mientras la idea de una evaluación nacional pauta en los resultados de los estudiantes como criterio único de acreditación se fue implantando, perspectivas como globalidad de la evaluación y autoevaluación como estrategia de mejora institucional eran excluidas de la cultura evaluativa, lo

que ha dejado marcas profundas en los conceptos y enfoques de lo que es la evaluación de la ES brasileña y sus posibilidades de contribución al perfeccionamiento del sistema.

3.2.3 - El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES): coherencias y contradicciones del modelo actual

➤ Contexto de elaboración

El escenario delineado en la década de 1990 a través de la formulación e implementación de las principales experiencias en política de evaluación de la ES -PAIUB y ENC– así como la necesidad de producir respuestas concretas a cuestiones concernientes a la capacidad de financiación del proceso de crecimiento y ampliación del acceso a la ES, suscitó en la comunidad académica, instituciones y en los demás agentes vinculadas al sector, una expectativa de cambios en la orientación de las políticas públicas desde el inicio del gobierno del presidente Luis Inácio Lula da Silva, en enero de 2003. (Amaral, 2003)

Como política de evaluación de la ES del gobierno Lula, el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) fue formulado por una Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior (CEA), creada en abril de 2003. La propuesta presentada por la CEA, ha sido sometida a consultas y audiencias públicas, evidenciando tensiones y disputas entre los defensores de paradigmas evaluativos de los más conflictivos que marcaron la trayectoria de la evaluación universitaria brasileña: de un lado, la evaluación definida como emancipadora y formativa, y de otro, la evaluación de resultados y de control externo a las instituciones.

Estas tensiones reflejan el debate histórico en el campo de la ES en Brasil, heredera de las disputas entre proyectos y modelos de evaluación implementados en la década anterior. En septiembre de 2003, después de

realizar discusiones con la comunidad académica y con la sociedad civil organizada, la CEA presentó el documento intitulado "SINAES: bases para una nueva propuesta de evaluación de la educación superior" (Brasil, 2004).

Después de meses de contiendas internas y externas al gobierno, en 14 de abril de 2004, entró en vigor la Ley n° 10.861, que instituyó el SINAES con el objetivo de *"asegurar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, de las titulaciones de graduación y del desempeño académico de sus estudiantes"* (Art. 1°, Ley 10.861/2004).

Las características fundamentales declaradas por la nueva propuesta son: la evaluación institucional como centro del proceso evaluativo; la integración de distintos instrumentos basados en una concepción global de evaluación institucional y respeto a la identidad y a la diversidad institucionales. Se supone que tales características posibilitarían tener en cuenta la realidad y la misión de cada institución de ES en el proceso evaluativo.

El nuevo sistema de evaluación abarca todas las instituciones de ES de forma obligatoria, en un proceso permanente. El SINAES declara que pretende crear y desarrollar una nueva cultura de evaluación en cada institución y en la totalidad del sistema, abarcando directamente a los agentes de la comunidad académica, ahora como sujetos de la evaluación, comprometidos con las transformaciones y cambios en la definición de criterios de calidad.

El SINAES declara que su fundamentación está amparada en la necesidad de promover la mejora de la calidad de la ES, la orientación de la expansión de su oferta, en el aumento permanente de su eficacia institucional, efectividad académica y social, fortaleciendo compromisos y responsabilidades sociales. El Sistema tiene la intención de que las instituciones desarrollen su gestión con base a las informaciones originadas en sus procesos de auto evaluación. Y que, en última instancia, los resultados originados de este proceso más amplio de evaluación de la ES,

sirvan como mecanismos para enriquecer la planificación de las instituciones y subvencionar la construcción de políticas internas de desarrollo de oferta de una ES de calidad, además de subvencionar políticas públicas para el sector.

Como parte de una política de Estado responsable por la educación nacional, el SINAES tiene como núcleo central la formulación de las estrategias y de los instrumentos para la mejora de la calidad y de la relevancia de las actividades de docencia, investigación y extensión. El sistema de evaluación debe integrar y articular, concepciones, objetivos, metodologías, prácticas, agentes de la comunidad académica y de instancias del gobierno.

3.2.3.1 - Los fundamentos de la nueva Ley de evaluación

➤ Evaluación como instrumento de política educativa

La nueva reglamentación tiene la intención de consolidar la evaluación como uno de los instrumentos de dinamización de la calidad del sistema de ES. Los procesos evaluativos internos y externos son concebidos como elementos fundamentales para la formulación de directrices para las políticas públicas del sector y también para la gestión de las instituciones, relacionados con la mejora de la calidad de la formación, de la producción de conocimiento y de la extensión académica, de acuerdo con las definiciones normativas de cada tipo de institución.

En Brasil, de cara a la significativa participación del sector privado en esa oferta educativa, la evaluación se constituye en importante instrumento de rendición de cuentas a la sociedad, para cada uno de los usuarios y para las propias instituciones. En esta perspectiva, la nueva Ley considera necesario apuntar para la formulación de caminos para la transformación de la ES, evidenciando su compromiso con la construcción de una "sociedad más justa y solidaria, por lo tanto, más democrática y menos excluyente" (CEA, 2003).

Por tanto, la evaluación institucional debe posibilitar la construcción de un proyecto académico sostenido por principios como la gestión democrática y la autonomía, que tiene como objetivo consolidar la responsabilidad social y el compromiso científico-cultural de las instituciones. En consecuencia, los resultados de las evaluaciones previstas por el SINAES, además de subvencionar las acciones internas y la formulación del proyecto de desarrollo de cada institución, podrán aportar la base para la implementación de políticas educativas y de acciones correspondientes en lo que se refiere a la regulación del sistema de ES.

➤ Evaluación institucional y su función regulatoria

Para caracterizar mejor el proceso de evaluación institucional en el SINAES, es indispensable tener muy claro la distinción entre evaluación y regulación estatal. Ésta última, comprende el proceso documental y las visitas de verificación, hechas por expertos seleccionados, de las condiciones académicas existentes con vistas a la acreditación institucional, a la autorización y reconocimiento de titulaciones. De esta forma, el Poder Público garantiza a la sociedad la calidad de una institución o titulación. Por su parte, la evaluación institucional *"es un proceso desarrollado por miembros internos y externos de una dada comunidad académica, mirando hacia la promoción de la calidad académica de las instituciones en todos sus niveles, bajo los términos de su misión propia"* (CEA, 2003:68).

El objetivo central del proceso evaluativo es promover la realización autónoma del proyecto institucional, con vistas a garantizar la calidad académica en la docencia, investigación, extensión, gestión y en el cumplimiento de su misión institucional y responsabilidad social. Finalmente, considerando que la evaluación no encierra su finalidad en sí misma, pero es uno de los instrumentos de que dispone el poder público y la sociedad para dimensionar la calidad y la relevancia de las instituciones de ES, cabe distinguir cuales las atribuciones de evaluación y cuales las de regulación del Estado. Para el SINAES, la evaluación se agota cuando los

efectos regulatorios son asumidos por el poder público, como efectos de los resultados de la evaluación.

El SINAES, declara un conjunto de “principios fundamentales” por medio de los cuales se propone a promover la calidad de la ES. Esos principios son:

- 1° La responsabilidad social con la calidad de la ES.
- 2° El reconocimiento de la diversidad del sistema.
- 3° El respeto a la identidad, a la misión y a la historia de las instituciones.
- 4° La globalidad institucional por la utilización de un conjunto significativo de indicadores considerados en su relación orgánica.
- 5° La continuidad del proceso evaluativo como instrumento de política educacional para cada institución y el sistema de ES en su conjunto.

De estas consideraciones se derivan algunas directrices para la evaluación de las instituciones (CONAES, 2004): comparar el proyecto de la institución con su realidad objetiva, o sea, mejorar la calidad académica significa, en el contexto de cada institución, reducir la distancia entre ambos; construir una propuesta de auto evaluación volcada para la globalidad de la institución, buscando dimensionar la relación entre el proyecto institucional y sus prácticas efectivas, para reformularlo en la planificación y en las acciones futuras de la institución y elaborar una metodología que organice las actividades de los diferentes actores involucrados en el proceso evaluativo, buscando la construcción de un sistema integrado. Asimismo, ampliando las formas de comprensión sobre la institución, se tiene la intención de perfeccionar los diferentes procesos que llevan a la realización de su proyecto institucional, declarado o tácito.

3.2.3.2 - Principios y dimensiones operativas del SINAES

➤ Órganos operativos

En su diseño institucional, el SINAES supone la articulación de diferentes órganos coordinadores y ejecutores del proceso evaluativo e instancias internas de las instituciones. La implementación del SINAES es una responsabilidad compartida por todos los agentes involucrados en el sector de ES en el País, sea en el gobierno, sea en las instituciones, sea en la sociedad en general. La Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES), que coordina y sistematiza este proceso, fue designada por el presidente de la República y está vinculada al Ministro de Estado de Educación. La CONAES está compuesta de trece miembros: cinco expertos en evaluación o gestión universitaria, tres representantes de organizaciones representativas de los segmentos universitarios y cinco del Ministerio de Educación (Capes, Sesu, INEP, Semtec y Seed).

Las atribuciones de la CONAES incluyen: coordinar el proceso de evaluación articulado y coherente en ámbito nacional, definiendo sus respectivos plazos; garantizar la integración y coherencia de los instrumentos y prácticas de evaluación; establecer directrices para el reclutamiento y capacitación de evaluadores; analizar los informes de evaluación consolidados por el INEP, elaborando valoraciones concluyentes, encaminándolas a las instancias competentes; integrar los instrumentos de evaluación y de información; promover seminarios, debates y reuniones en las áreas de su competencia; estimular la formación de personal para las prácticas de evaluación de la ES; asegurar la calidad y la coherencia del SINAES, promoviendo su perfeccionamiento permanente y ofrecer subsidios al Ministerio de Educación para la formulación de políticas de ES de corto y largo plazo (Art. 6° Ley n° 10.861/2004).

El INEP es el órgano responsable de la operación de los procesos coordinados por la CONAES, cabiéndole implementar las deliberaciones y proposiciones en el ámbito de la evaluación de la ES, bien como producir

informes pertinentes para la valoración que debe emitir la CONAES que les encaminará a los órganos competentes.

➤ Operando el SINAES

El SINAES se presenta como un sistema de evaluación global e integrado de las actividades académicas, compuesto por tres procesos diferenciados:

- **Evaluación del Desempeño de los Estudiantes**, que *“será realizada mediante aplicación del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes - ENADE”* y tendrá como función verificar el dominio de los estudiantes sobre los *“contenidos programáticos previstos en las directrices curriculares de las respectivas titulaciones de graduación, sus habilidades de adaptación a las exigencias consecuentes de la evolución del conocimiento y sus capacidades para comprender temas exteriores al ámbito específico de su profesión [...]”* (Art. 5º, § 1º Ley 10.861/2004).
- **Evaluación de las Titulaciones de Graduación (ACG)**, destinada a *“identificar las condiciones de enseñanza ofrecidas a los estudiantes, en especial las relativas al perfil del cuerpo docente, a las instalaciones físicas y a la organización didáctico-pedagógica”* (Art. 4º, Ley 10.861/2004); y
- **Evaluación de las Instituciones de Educación Superior (Avalues)**, que será realizada en dos instancias, interna y externa, y *“tendrá como objetivo identificar el perfil de las instituciones y el significado de su actuación, por medio de sus actividades, titulaciones, programas, proyectos y sectores, considerando las diferentes dimensiones institucionales [...]”* (Art. 3º, Ley 10.861/2004)

Como partes de un mismo sistema de evaluación, cada uno de estos procesos se desarrolla en situaciones y momentos distintos, utilizándose instrumentos propios, pero articulados entre sí. Abordan dimensiones e indicadores específicos, con el objetivo de identificar las potencialidades e insuficiencias de las instituciones y sus graduaciones.

Pasamos, entonces a exponer el funcionamiento de cada uno de los ejes operativos del SINAES, con algo más de detalle:

❖ Evaluación del Desempeño de los Estudiantes

Este elemento de evaluación se desarrolla básicamente a través de un único proceso, el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE), realizado anualmente por estudiantes de las titulaciones de graduación y que declara como objetivo:

“[...] contrastar el desempeño de los estudiantes con relación a los contenidos programáticos previstos en las directrices curriculares de la respectiva graduación, sus habilitaciones para ajustamiento a las exigencias consecuentes de la evolución del conocimiento y sus capacidades para comprender temas exteriores al ámbito específico de su profesión, ligados a la realidad brasileña y mundial y a otras áreas del conocimiento (art. 5º & 1º - Ley nº 10.861/2004)”.

El marco operativo del ENADE prevé la aplicación de los siguientes instrumentos:

- a) una prueba escrita;
- b) un cuestionario de percepción de la prueba;
- c) un cuestionario socioeconómico de los estudiantes, y
- d) un cuestionario para los coordinadores de graduación.

El ENADE funciona a través de *“procedimientos de muestreo, aplicados a los estudiantes que estén concluyendo el primer y el último año de las titulaciones de graduación, seleccionadas cada año, para participar del examen” (Art. 25, Ley 10.861/2004).*

El instrumento de mayor visibilidad del ENADE es la prueba anual, que está compuesta por 40 cuestiones, siendo 10 denominadas de “formación general”, comunes a todas las áreas, y otras 30 de “componentes específicos” de cada titulación evaluada. La mayor parte de

las cuestiones son presentadas con opciones de respuesta múltiples y de las restantes algunas son de desarrollo. Las cuestiones son presentadas como estudio de caso y resolución de situaciones problema, con diferentes grados de dificultad.

El SINAES cree que con la aplicación del ENADE al inicio y al final de cada graduación evaluada, podrá corregir una distorsión de medida del sistema anterior, el Examen Nacional de Cursos (ENC), pues este examen no evaluaba la institución en toda su complejidad, averiguando exclusivamente el desempeño puntual de los alumnos que concluían su graduación. Con el ENADE será posible producir una verificación más fidedigna de la calidad de la enseñanza en las titulaciones, lográndose la diferencia entre los valores de los desempeños presentados al inicio y al final del proceso de aprendizaje de los alumnos.

En cuanto a los resultados, la Ley determina: *“Los resultados del ENADE serán expresados en una escala de cinco niveles y divulgados a los estudiantes que integraron las muestras seleccionadas en cada titulación, a las instituciones participantes, a los órganos de regulación y a la sociedad en general [...]”* (Art. 29, § 1º, Ley 10.861/2004).

❖ Evaluación de las Titulaciones de Graduación (ACG)⁵

Como parte del SINAES, la Evaluación de la Graduación (ACG) se realiza con el objetivo de identificar las condiciones de la enseñanza ofrecida a los estudiantes en cada titulación. Esas condiciones son evaluadas considerándose el perfil de tres dimensiones de la institución: a) cuerpo docente; b) organización didáctico-pedagógica y; c) instalaciones físicas.

La evaluación es realizada obligatoriamente por medio de visitas al local de funcionamiento de las titulaciones, hechas por comisiones de

⁵ Abreviatura en portugués de: *Avaliação das Condições dos cursos de Graduação*.

expertos designados por el INEP, representantes de las áreas de conocimiento de la graduación evaluada.

Los resultados de la ACG deben ser expresados en conceptos ordenados en una escala con cinco niveles para cada dimensión y en el conjunto de dimensiones evaluadas. La periodicidad de esa evaluación depende directamente del proceso de seguimiento y renovación de reconocimiento a que las titulaciones están sometidas.

❖ Evaluación de las Instituciones de Educación Superior (AVALUES)⁶

Uno de los componentes básicos del SINAES es la Evaluación de las Instituciones de Educación Superior (AVALUES), que se desarrolla en dos momentos principales:

- Auto evaluación, conducida por las Comisiones Propias de Evaluación (CPA);
- Evaluación externa, realizada por comisiones externas designadas por el INEP.

En el discurso oficial del SINAES, la autoevaluación o evaluación interna es la primera etapa de evaluación de las instituciones, siendo concebida por la CONAES como:

[...] proceso por medio del cual una graduación o institución analiza internamente lo que es y lo que desea ser, lo que de hecho realiza, como se organiza, administra y actúa, buscando sistematizar informaciones para analizarlas e interpretarlas con vistas a la identificación de prácticas exitosas, como también la percepción de omisiones y equívocos, a fin de evitarlos en el futuro (Brasil, MEC, 2004: 20).

Además de los resultados de los otros componentes del SINAES (ENADE y ACG) serán consideradas, en el proceso de evaluación de las Instituciones, informaciones adicionales procedentes del Censo de la

⁶ Abreviatura, en portugués, de *Avaliação das Instituições de Educação Superior*.

Educación Superior, del Catastro de la Educación Superior, de los informes y conceptos de la Capes para los programas de posgrado, de los documentos de credencialización de la institución y otros considerados pertinentes por la CONAES.

Concebida en la perspectiva de un conjunto de acciones que tiene movimiento cíclico y continuado, la autoevaluación está entendida como el instrumento que provocará una mirada reflexiva de la institución sobre sí misma, en todas sus dimensiones. Esa mirada buscará reflejar el contenido y la forma de las acciones administrativas, financieras y pedagógicas, revelando las potencialidades y fragilidades de esos dispositivos institucionales.

De esta forma, el SINAES propone que la autoevaluación sea un dispositivo de auto conocimiento. Como destaca Belloni (1996: 8), el auto conocimiento significa *“identificar los aciertos y las ineficiencias, las ventajas/potencialidades y las dificultades; incluye un proceso de ponderación sobre las razones, las causas de las situaciones positivas y de las insuficiencias”*.

El auto conocimiento de la institución debe ser producido sobre el conjunto de las relaciones, programas, proyectos, sectores, funciones y finalidades de la institución, abordando sus actividades de docencia, investigación y extensión, en sintonía con las identidades y misiones institucionales. De acuerdo con las normativas y manuales de auto evaluación institucional (CONAES, 2004), todas las instituciones deben conocerse por medio de las siguientes dimensiones:

- La misión y el Plan de Desarrollo Institucional (PDI). Identifica el proyecto y/o misión institucional, en términos de finalidad, compromisos, vocación e inserción regional y nacional.
- La política para la enseñanza, la investigación, el posgrado, la extensión y las respectivas formas de funcionamiento, incluidos los procedimientos para estímulo al desarrollo de la enseñanza, a la producción académica y de las actividades de

extensión. Explicita las políticas de formación académico-científica, profesional y ciudadana; de construcción y diseminación del conocimiento; de articulación interna, que favorece la iniciación científica y profesional de estudiantes, los grupos de investigación y el desarrollo de proyectos de extensión.

- La responsabilidad social de la institución, considerada especialmente en lo que se refiere a su contribución con relación a la inclusión social; al desarrollo económico y social; a la defensa del medio ambiente, de la memoria cultural, de la producción artística y del patrimonio cultural. Contempla el compromiso social de la institución en la condición de portadora de la educación como bien público y expresión de la sociedad democrática y multicultural, de respeto por la diferencia y de solidaridad, independientemente de la configuración jurídica de la institución.

- La comunicación con la sociedad. Identifica las formas de aproximación efectiva entre institución y sociedad, de tal suerte que la comunidad participe activamente de la vida académica, y se comprometa efectivamente con la mejoría de las condiciones de vida de la comunidad, repartiendo con ella el saber y las informaciones que produce.

- Las políticas de personal, las carreras del cuerpo docente y del cuerpo técnico-administrativo, su perfeccionamiento, desarrollo profesional y sus condiciones de trabajo. Explicita las políticas y los programas de formación, perfeccionamiento y capacitación del personal docente y técnico-administrativo, asociándolos a planes de carrera adecuados a las tareas desarrolladas y a condiciones objetivas de trabajo.

- Organización y gestión de la institución, especialmente el funcionamiento y la representatividad de los colegiados, su independencia y autonomía, y la participación de los segmentos de la comunidad académica en los procesos decisorios. Evalúa los medios de gestión para cumplir los objetivos y proyectos institucionales, la calidad de la gestión democrática, en especial en los órganos colegiados, las relaciones de poder entre estructuras académicas y administrativas y la participación en las políticas de desarrollo y expansión institucional.

- Infraestructura física, especialmente la de enseñanza y de investigación, biblioteca, recursos de información y comunicación. Analiza la infraestructura de la institución, relacionándola a las actividades académicas de formación, de

producción y diseminación de conocimientos y a las finalidades propias de la institución.

- Planificación y evaluación, especialmente de los procesos, resultados y eficacia del auto evaluación institucional. Considera la planificación y la evaluación como instrumentos integrados, elementos de un mismo *continuum*, partícipes del proceso de gestión de la educación superior.
- Políticas de servicio a los estudiantes. Analiza las formas con que los estudiantes están siendo integrados a la vida académica y los programas por medio de los cuales la institución busca atender a los principios inherentes a la calidad de vida estudiantil.
- Sustentabilidad financiera, teniendo en vista el significado social de la continuidad de los compromisos en la oferta de la educación superior. Evalúa la capacidad de gestión y administración del presupuesto y las políticas y estrategias de gestión académica con vistas a la eficacia en la utilización y en la obtención de los recursos financieros necesarios al cumplimiento de las metas y de las prioridades establecidas.

Esas diez dimensiones son definidas por la CONAES (Brasil, 2004: 38) como *"[...] agrupaciones de grandes características referentes a los aspectos institucionales sobre los cuales se emiten juicios de valor y que, en su conjunto, expresan la totalidad de la institución"*.

En su conjunto, esas características tienen el objetivo de alcanzar toda la complejidad institucional, considerando el perfil de cada institución. La normativa que instituye el SINAES prevé que esas dimensiones serán consideradas de modo que respeten la diversidad y las especificidades de las diferentes organizaciones académicas. Hay varias indicaciones de que el nuevo sistema debe tener en cuenta la diversidad y complejidad de la ES en el desarrollo de procesos evaluativos, aunque no se explicita las formas objetivas con que la diversidad será preservada en el proceso de evaluación.

El SINAES también indica como perspectiva para la autoevaluación que debe ser un proceso que va más allá de la formación y del perfeccionamiento de las instituciones, siendo también un dispositivo para construir una cultura de evaluación. En ese sentido, la intención es que, dentro de las instituciones de ES, la evaluación sea aceptada como un instrumento necesario en la vida institucional, conquistando legitimidad académica e identidad social.

Los sujetos de la evaluación son los colectivos de profesores, estudiantes, técnico-administrativos y miembros de la comunidad externa especialmente invitados o designados por la institución. En términos prácticos, la producción y análisis de informaciones deben ser desarrolladas con la participación de todos los segmentos de la comunidad académica, orientados por su misión institucional. Concluida esta etapa, se avanza en el examen de la coherencia del proyecto institucional y su implementación, en lo que la institución evalúa sus niveles de relevancia y calidad, sus competencias y fragilidades, desde las cuales construirá una agenda futura, articulando objetivos, recursos, prácticas y resultados. (CEA, 2003)

El SINAES entiende que la perspectiva diagnóstica y formativa del auto conocimiento debe permitir el análisis permanente de las prioridades establecidas en el Proyecto Político Institucional (PPI) y en la implicación de la comunidad académica en la construcción de nuevas alternativas y prácticas. La práctica de la auto evaluación como proceso permanente será instrumento de construcción y consolidación de una cultura de evaluación de la institución. Su carácter formativo debe permitir el perfeccionamiento, tanto personal (de los docentes, discentes y cuerpo técnico-administrativo) como institucional, por el hecho de colocar a todos los actores en un proceso de reflexión y auto conciencia institucional.

“La auto evaluación constituye un proceso por medio del cual una titulación o institución analiza internamente lo que es y lo que desea ser, qué de hecho realiza, como se organiza, administra y actúa, buscando sistematizar informaciones para analizarlas e interpretarlas con vistas a la identificación

de prácticas exitosas, bien como la percepción de omisiones y equívocos, a fin de evitarlos en el futuro". (CEA, 2003: 71)

➤ Etapas del proceso de auto evaluación de las instituciones

La organización del proceso de autoevaluación prevé la realización de tres diferentes etapas: preparación, desarrollo y consolidación de la evaluación.

Etapas de preparación

La preparación para la implementación de la autoevaluación comprende algunas acciones fundamentales: la constitución de una Comisión Propia de Evaluación (CPA); acciones de sensibilización interna en cada institución; talleres y seminarios regionales de evaluación promovidos por la CONAES y por el INEP; y elaboración comunitaria de una propuesta institucional de autoevaluación.

El SINAES indica que para cumplir plenamente sus objetivos, ese proceso necesita contar con el compromiso de los dirigentes en las diversas instancias, con un equipo de coordinación (CPA) que establezca las formas efectivas de participación de la comunidad académica. Como soporte a los actores de la autoevaluación, la institución necesita aportar los datos e informaciones necesarios para los análisis e interpretación de las CPA's.

El conocimiento, generado por el proceso de autoevaluación y puesto a disposición de la comunidad institucional, debe tener una finalidad clara: priorizar acciones a corto, medio y largo plazo, planear de modo compartido y establecer etapas para alcanzar metas simples o más complejas que comprometan la institución con el futuro.

La CPA tiene como función coordinar y articular el proceso interno de evaluación de la institución. Su responsabilidad transversal necesita tener

visibilidad y soporte operativo de las instancias dirigentes de la institución. También le cabe sistematizar y disponer de las informaciones institucionales solicitadas por el INEP/MEC, responsable por la ejecución de la evaluación.

Cada una de las CPA's es también parte integrante del SINAES, estableciendo una relación entre su proyecto específico de evaluación y el conjunto del sistema de ES del País. Estas comisiones serán responsables de la *"conducción de los procesos de evaluación internos de la institución, de sistematización y de prestación de las informaciones solicitadas por el INEP"*. De eso deriva el papel crucial de las CPA's en la elaboración y desarrollo de una propuesta de autoevaluación, en consonancia con la comunidad académica y los consejos superiores de la institución.

La CPA debe contar en su composición con la participación de todos los segmentos de la comunidad académica y de la sociedad civil organizada, quedando a criterio de los órganos superiores de la institución las definiciones en cuanto a su modo de organización, cantidad de miembros y dinámica de funcionamiento. Una vez constituida la CPA, su funcionamiento específico deberá prever estrategias que tengan en cuenta las características de la institución, su aportación y la existencia o no de experiencias anteriores de evaluación, incluyendo la auto evaluación, evaluaciones externas, evaluación de los docentes por los alumnos, evaluación del posgrado y otros.

El SINAES determina que la CPA sea un órgano de representación académica y no de la administración de la institución. Para asegurar su legitimidad junto a la comunidad académica, es recomendable que, en el proceso de elección de sus miembros, sean consultados los agentes participantes del proceso. Tal consulta se hace necesaria, pues, sin la efectiva participación de la comunidad, la evaluación no cumplirá plenamente su ciclo participativo.

Una vez aprobada por los consejos superiores, la CPA funcionará de forma autónoma en el ámbito de su competencia legal, haciendo amplia

divulgación de su composición y de su agenda. Al final del proceso de auto evaluación, la comisión dará cuentas de sus actividades a los órganos superiores, presentando informes, valoraciones y, eventualmente, recomendaciones. Una vez concluida la evaluación de la institución en su etapa interna y externa, compete a la instancia superior de la institución la responsabilidad por la (re)definición e implementación de las políticas académicas que el proceso evaluativo apunte.

La sensibilización, en el proceso de auto evaluación, busca el apoyo de la comunidad académica en la elaboración y en el desarrollo de la propuesta evaluativa por medio de la realización de reuniones, exposiciones, seminarios, entre otros. Esta sensibilización debe estar presente tanto en las primeras etapas cuanto en la continuidad de las acciones evaluativas.

Etapas de desarrollo

En el documento de *Orientaciones Generales*, la CONAES establece un cronograma general de actividades para el desarrollo del proceso de auto evaluación en el modelo SINAES, comprendiendo la evaluación interna y externa de manera integrada. Se destaca la importancia al considerar que este proceso tiene carácter de construcción permanente y posibilidades de ajustes estratégicos y metodológicos por parte de las propias instituciones. Al mismo tiempo, se subraya su papel para generar las características que permitan la comparación entre todas las instituciones del sistema a través de su implementación.

El proyecto de evaluación elaborado en cada institución, desde las directrices y normativas del SINAES, debe contemplar entre otras especificidades institucionales, los siguientes aspectos: definición de finalidades y objetivos de la evaluación; formas de integración de la evaluación interna, evaluación de titulaciones, evaluación de desempeño de estudiantes y evaluación externa; participación de la comunidad académica

en las instancias institucionales; usos de los resultados en la definición de políticas institucionales; cronograma general de desarrollo de las actividades evaluativas, incluso previsión del inicio de la evaluación externa, entre otros puntos considerados relevantes.

Definidos la propuesta y la planificación de la evaluación, su desarrollo buscará asegurar la coherencia entre las acciones planeadas y las metodologías adoptadas, la articulación entre los participantes y la observancia a los plazos determinados. Sin embargo, la metodología, los procedimientos y los objetivos del proceso evaluativo son decididos por la CPA de cada institución según su especificidad y dimensión.

Etapas de consolidación

La evaluación institucional debe presentar análisis y resultados a lo largo de todas sus etapas, pero también debe formular momentos de consolidación de resultados de carácter más general. Ésta tercera etapa debe posibilitar la elaboración de propuestas de políticas institucionales y, también, la redefinición de la actuación o de la misión institucional.

Algunas actividades y productos son fundamentales para la efectiva consolidación de la autoevaluación:

➤ El Informe

Los informes de evaluación interna deben estar elaborados como textos integrados por los resultados de las discusiones, del análisis de los datos y de la interpretación de las informaciones. Los destinatarios de esos informes son los miembros de la comunidad académica, la CONAES, el Ministerio de Educación y la sociedad. Por tanto, considerando la diversidad de lectores, estos documentos deben presentar claridad en la comunicación de las informaciones y poseer carácter analítico e interpretativo de los resultados logrados.

➤ Divulgación

Los manuales de orientación para la autoevaluación institucional indican que para la divulgación del informe, la institución debe promover la socialización de los resultados con la utilización de diversos medios, tales como: reuniones, documentos informativos (impresos y electrónicos), seminarios y otros. La evaluación institucional necesita tener un momento crucial de exposición pública en la institución y de comunicación transparente con la comunidad interna y externa. Esa interacción debe producir uno de los insumos más preciosos del proceso evaluativo capaz de engendrar, por medio de la auto conciencia valorativa, la capacidad de la institución en planearse para el porvenir con mayor calidad académica y relevancia social.

➤ Evaluación externa

Los resultados de la autoevaluación serán sometidos al análisis externo de expertos en las distintas áreas de conocimiento, en planificación y gestión de la ES, con la perspectiva de una evaluación externa de las propuestas y de las prácticas desarrolladas en la institución.

Las acciones de evaluación interna y externa deben ser realizadas de forma asociada y complementaria, habiendo en ambas plena libertad de expresión, búsqueda de rigor, de justicia y objetividad. La institución debe hacer un gran esfuerzo para motivar a la comunidad y para implicar a varios sectores de la comunidad externa en la participación de los procesos evaluativos. El examen *“desde fuera hacia dentro”* puede corregir eventuales errores de percepción producidos por los agentes internos, muchas veces acostumbrados acríticamente a las rutinas, y también influidos por los intereses corporativos.

La evaluación externa es un importante instrumento cognitivo, crítico y organizador de las acciones de la institución y del Ministerio de Educación. Exige la organización, la sistematización y la correlación del conjunto de

informaciones cuantitativas y cualitativas, además de juicios de valor sobre la calidad de las prácticas y de la producción teórica de toda la institución.

El proceso de evaluación externa está compuesto por dos etapas:

1° - Visita de los evaluadores a la institución.

2° - Elaboración del informe de evaluación institucional externa.

En la primera etapa, después de haber apreciado el informe de autoevaluación, los evaluadores externos deberán mantener interlocución e intercambiar sus puntos de vista con los dirigentes y con el cuerpo docente, discente y técnico-administrativo, con el objetivo de conocer, en mayor profundidad, como son desarrolladas las actividades institucionales. La comisión de evaluadores también tendrá acceso a los documentos y a las instalaciones de la institución, a fin de lograr informaciones adicionales que consideren necesarias para que el proceso sea lo más completo posible.

En la segunda etapa, la comisión de evaluadores elabora el informe de evaluación institucional externo, teniendo como base el informe de autoevaluación, los documentos de la institución, las informaciones que proveen los diversos procesos evaluativos (ENADE y Evaluación de titulaciones), las consultas producidas por el Ministerio de Educación (Censo, Catastros, Informes Capes), la realización de entrevistas y las demás tareas llevadas a cabo en la visita.

Los resultados del proceso de evaluación de la institución, incluyendo autoevaluación y evaluación externa, serán encaminados a la CONAES para la elaboración de sus conclusiones. Esta valoración, realizada por órganos competentes, será la base para subvencionar las acciones de mejora de la calidad académica y el desarrollo de políticas internas de la institución, así como para la implantación de políticas públicas relacionadas con la regulación del sistema de ES del País.

La Ley n° 10.861 prevé, para los resultados considerados insatisfactorios, la celebración de un Protocolo de Compromiso entre el

Ministerio de Educación y la respectiva institución: *“La CONAES en su parecer informará, cuando sea el caso, sobre la necesidad de celebración del protocolo de compromiso [...]”* (Art. 35, Ley 10.861, 2004).

Los resultados de la evaluación externa serán expresados *“en una escala de cinco niveles, siendo los niveles 4 y 5 indicativos de puntos fuertes, los niveles 1 y 2 indicativos de puntos débiles y el nivel 3 indicativo del mínimo aceptable para los procesos de autorización, reconocimiento y renovación de reconocimiento de titulaciones y de acreditación y renovación de acreditación de instituciones”* (Art. 32, ídem anterior).

II. METODOLOGIA

4.1 - A formulação do problema de investigação

Como pudemos ver em capítulos anteriores, são cerca de três décadas em que a avaliação universitária vem ganhando centralidade e importância a partir do projeto maior de reforma do Estado, fortemente questionado nesse período pelo seu “tamanho, custo e eficiência”. Estas três categorias de crítica atingiram diretamente as estruturas de ES em todo o mundo, até então entendida como responsabilidade essencialmente estatal e pública. O projeto que reformulou o Estado inevitavelmente chega à universidade, onde reproduz no nível institucional a crítica universal, atacando justamente o tamanho, os custos e uma suposta ineficácia das universidades públicas.

No Brasil não foi diferente, ainda que esse seja um processo mais recente e tenha feito uma trajetória própria. Depois de quase duas décadas de intensa vivência com distintas experiências de avaliação institucional na ES, é possível asseverar a consolidação de elementos que já configuram uma cultura avaliativa disseminada na ES brasileira. Cultura consolidada a partir da implementação da ação avaliadora do Estado, que como vimos, também sofreu profundas reestruturações nas últimas décadas, trazendo contornos que tornam a tarefa de compreender os fundamentos dessas ações e seus impactos na formação da cultura avaliativa, ainda mais complexos.

No plano pessoal nossa aproximação com a temática da avaliação institucional universitária tem início ainda durante a graduação em pedagogia na Universidade Federal de Pernambuco, quando entre os anos de 1994-1995 participamos de um estudo longitudinal sobre o perfil sócio-econômico dos egressos dos cursos de licenciatura daquela instituição nos marcos do PAIUB, uma experiência relevante que muito cedo nos mostrou as potencialidades da avaliação institucional no diagnóstico e produção de ações de aperfeiçoamento e melhora institucional. Anos mais tarde, na condição de coordenador do curso de pedagogia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), organizamos a participação dos estudantes nas provas anuais do antigo ENC, em uma conjuntura nacional e local de

forte questionamento da validade e justiça desse exame e da destinação punitiva de seus resultados.

As questões nascidas das experiências dispersas em torno da avaliação de qualidade são sintetizadas em um projeto de doutoramento que tem início em meados dos anos 2000. Durante o doutoramento participamos ainda de uma formação promovida pela *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA), oportunidade em que aprofundamos o estudo de referências e estreitamos contatos com investigadores e instituições européias e latino americanas que tiveram um papel decisivo na definição da problemática a ser investigada no universo multifacetado das questões ligadas a avaliação de qualidade na ES.

No mesmo período o Ministério da Educação do Brasil anuncia o novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com uma base conceitual e princípios muito distintos daqueles que organizavam o programa estatal de avaliação da ES por quase uma década, no agora extinto, Exame Nacional de Cursos (ENC). Como vimos, a publicação do SINAES provoca grande agitação no meio acadêmico e reações das mais diversas. Seus defensores destacam seu caráter global, avaliando múltiplos aspectos e sua ênfase na avaliação institucional conduzida pelas próprias instituições, enquanto os críticos apontam na subjetividade dos seus processos, na complexidade dos instrumentos e na baixa legibilidade de seus resultados por parte da sociedade, como suas maiores fragilidades.

Em meio à efervescência dos primeiros tempos do SINAES, focamos as incursões iniciais da nossa investigação com o objetivo de conhecer os princípios e bases de sustentação conceitual, e as estratégias de divulgação e efetivação da nova avaliação em meio à diversidade de modelos institucionais que caracteriza o sistema brasileiro. E justo essa diversidade de modelos institucionais; entendimentos acerca do papel da avaliação; missão institucional e compromisso social, que nos indica que para a consecução positiva dos objetivos propostos para nossa investigação, seria limitada uma análise circunscrita ao nível de sistema, o que nos orientava a

ampliar os cenários de desenvolvimento dos trabalhos de percepção, diagnóstico e análises dos fenômenos ligados aos novos processos de avaliação de instituições universitárias, agora em uma dimensão mais específica e propriamente institucional, buscando captar além dos contextos institucionais formais, a percepção de seus agentes acerca da nova avaliação de qualidade.

4.2 – O desenho metodológico da investigação

Estruturamos uma investigação que para compreender as estruturas e impactos do programa avaliado construiu uma interface entre dois cenários de implementação do novo sistema de avaliação, um global e mais complexo, desenvolvido em nível de sistema, e outro local e específico, circunscrito a um contexto institucional.

Para tanto desenvolvemos uma metodologia que conjugou recursos típicos da pesquisa histórica, como a análise e catalogação de fontes primárias, a uma incursão institucional característica dos métodos de estudo de caso. A trilha metodológica se organizou em três grandes etapas que percorreram os dois cenários da pesquisa paralelamente.

Na primeira etapa procedemos a um extenso levantamento de referências acadêmicas e bibliográficas em torno do tema da auto-avaliação institucional no Brasil, buscando configurar os múltiplos pontos de vista acerca da experiência universitária brasileira nesse campo. A partir desse quadro de referências elaboramos um catálogo de documentos relacionados à estruturação e funcionamento do SINAES compreendido entre os anos de 2002 e 2010, com ênfase nos aspectos relacionados à avaliação institucional.

No nível institucional procedemos a um levantamento das experiências em auto-avaliação desenvolvidas no âmbito da UFPE, destacando suas normativas internas e o produto dessas ações, coletamos informes de auto-

avaliação, relatórios anuais de gestão, resoluções dos conselhos superiores, atas de reuniões e ainda, números e estatísticas institucionais.

Na segunda etapa, tomando o catálogo de documentos por referência, demos início a uma série de entrevistas com membros das principais instancias coordenadoras do SINAES em nível de sistema, no INEP e na CONAES. Paralelamente demos início a sessões de observação e a uma sequência de entrevistas com membros efetivos e ex-membros da CPA/UFPE, gestores acadêmicos e especialistas.

Foram entrevistados mais de 15 pessoas; analisados cerca de 357 documentos, entre informes, legislações e normativas; realizadas 8 sessões alternadas de observações e visitas aos setores e agentes. As entrevistas foram transcritas e categorizadas em um mapa analítico e contrastadas com o catálogo de documentos que por sua vez, já haviam também passado por categorização.

Por fim, na terceira etapa temos os trabalhos de triangulação entre os dados e fontes levantadas, e a literatura tomada como referência na temática. O produto dessa triangulação nos conduz a redação dos primeiros esboços de relatórios parciais que paulatinamente foram dando forma aos diferentes capítulos da presente tese.

III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5 - El SINAES: una propuesta de equilibrio entre evaluación y regulación

5.1 - Un intento de relacionar formación institucional y control estatal en un mismo proceso

El debate sobre los modelos de evaluación de la universidad brasileña, como hemos podido ver en capítulos anteriores, se inicia en la década de los 80 del s.XX, con el final de la dictadura militar y la consecuente reconstrucción del Estado en torno a principios discutidos por una sociedad democrática. Pudimos ver también que fue apenas en mediados de los años 90, con el inicio del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que el debate se tradujo en la primera experiencia sistemática de evaluación de la ES en el país a través del llamado Examen Nacional de Cursos (ENC).

Aunque las experiencias desarrolladas por el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), hayan dejado marcas importantes, en particular en algunas universidades públicas, es el ENC el que consolida acciones sistemáticas y el desarrollo de una normativa general que pretendía medir la calidad de las instituciones, consolidando lo que se puede considerar como el inicio de una cultura evaluativa en la ES del país.

El ENC fue un mecanismo de regulación estatal con criterios explícitamente relacionados con el mercado. Esto porque el gobierno de Cardoso optó por ampliar la oferta de ES en el país por la vía de la iniciativa privada, influyendo incluso en la elaboración de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), de diciembre de 1996, que determinó la libertad de la iniciativa privada en la explotación de ese sector de la educación nacional. A partir de allí el gobierno dio inicio a uno de los mayores procesos de privatización que la ES ha visto en el mundo, como se puede ver en la tabla:

Tabla 4 – Evolución de Matrículas en Titulaciones de Graduación

Año	Institución Privada	Institución Pública			Total
		Federal	Estadual	Municipal	
1995	1.059.163	367.531	239.215	93.794	1.759.703
2002	2.428.258	531.634	415.569	104.452	3.479.913
% de crecida	129%	45%	74%	11%	98%

Fuente: MEC/INEP, 1995 e 2002.

Como se puede comprobar en la Tabla 4, en los ocho años del gobierno de Cardoso se registró un crecimiento de más de 1,7 millones de matrículas, de ese montante cerca del 70% estaban en pequeñas instituciones privadas de calidad seriamente cuestionable. Esta rápida ampliación del número de matrículas fue producto de las medidas de liberalización del sector tomadas por el gobierno desde 1998. Medidas que en su conjunto buscaron derribar los criterios y exigencias legales impuestas desde la reforma universitaria de los años 60 que consagraba la universidad como centro del sistema.

Las medidas de liberalización crearon la posibilidad de organización de instituciones con una variada tipología administrativa y académica, las principales: facultades, facultades integradas, centros universitarios o institutos superiores. Aunque presentasen alguna diferenciación técnica y de gestión, estas instituciones se asemejaban por la ausencia de investigación científica y de extensión académica dedicándose exclusivamente a la enseñanza en titulaciones de graduación.

Durante los casi 10 años de vigencia del ENC, como acción estatal de verificación de la calidad de las instituciones de ES, fueron muchas las resistencias y críticas a los fundamentos y metodologías utilizadas, particularmente el establecimiento de *rankings* entre instituciones de naturaleza y composición completamente distintas, basado exclusivamente en el desempeño de los estudiantes en un examen nacional. Como vimos en capítulos anteriores, la normativa que establecía el ENC preveía otros instrumentos de evaluación. Pero, en realidad, el centro del proceso se reducía al examen hecho anualmente por la totalidad de los estudiantes que finalizaban las titulaciones de graduación previamente determinadas por el

MEC.

Con el inicio del gobierno de centro izquierda de Lula da Silva (2003), una de las expectativas de la comunidad académica era que los procesos de evaluación de la ES fuesen revisados y que se elaborase una nueva perspectiva de evaluación. En la propuesta de gobierno de Lula, presentada en el proceso electoral de 2002, en el capítulo dedicado a la ES, la propuesta de número 12, dice:

*“12. Revisar el actual sistema de evaluación que incluye el Examen Nacional de Cursos (ENC) e implantar un sistema nacional de evaluación institucional a partir, **entre otras**, de la experiencia del Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas - PAIUB.” (Programa de gobierno, 2002)*

Un dato relevante es que este programa de gobierno para la educación fue construido básicamente por académicos oriundos de universidades públicas y que habían estado directamente involucrados en las experiencias de implementación y coordinación del PAIUB en la década de los 90. Profesores e investigadores que habían organizado la crítica académica a los fundamentos, procedimientos e instrumentos del ENC al largo de todo el período del gobierno Cardoso.

Con la victoria electoral del Partido de los Trabajadores (PT), en los primeros meses de gobierno en 2003, Lula nombra una *Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior* (CEA). Con significativa presencia de los académicos que habían construido el programa de gobierno del PT para la educación, la comisión tenía 120 días para elaborar propuestas y subsidios para modificación del sistema de evaluación de la ES. Las divergencias levantadas en torno al informe producido por esa comisión y la proposición de una nueva perspectiva para el sistema de evaluación pueden ser consideradas el inicio de un largo recorrido de disputa por la concepción de evaluación que sería adoptada por el gobierno.

En septiembre de 2003 la comisión presentó un informe intitulado

“Sinaes: bases para una nueva propuesta de evaluación de la educación superior”, en este documento la cuestión de la relación entre regulación estatal y formación institucional fue tratada en dos momentos. Primero, presentó la idea de que el Estado tiene la responsabilidad de regular y controlar el Sistema de Educación Superior, y que la evaluación con esa finalidad debe *“superar la concepción y la práctica de la regulación con mera función burocrática y legalista [...] que la regulación no se agote en sí misma”* (CEA, 2004:85), en otras palabras, sugiere que esa regulación debe ser articulada en la evaluación educativa, que sea una práctica formativa y constructiva para las instituciones involucradas en el proceso evaluativo.

En la propuesta, se defiende, explícitamente, que la función de la evaluación debe ser predominantemente en *“la formación de las Instituciones de Educación Superior”*. Un primer análisis del documento evidencia una larga disertación sobre las posibilidades de los procesos de autoevaluación para el fortalecimiento y autonomía de las instituciones, considerándola un proceso global e independiente que se realiza paralelamente a los actos de regulación, estos últimos menos importantes, aunque necesarios. Las pocas referencias y el pequeño espacio dedicado a los procesos regulatorios observados a lo largo del informe, se suman como indicadores de la poca importancia atribuida por la CEA a estas acciones. Es como si la regulación fuera entendida como “un mal necesario”.

Al final del documento, la cuestión de la regulación es discutida otra vez, ahora para presentar la idea de que, para la CEA, la evaluación (formación) y el control son aspectos distintos y que ese control no debe derivarse de la evaluación:

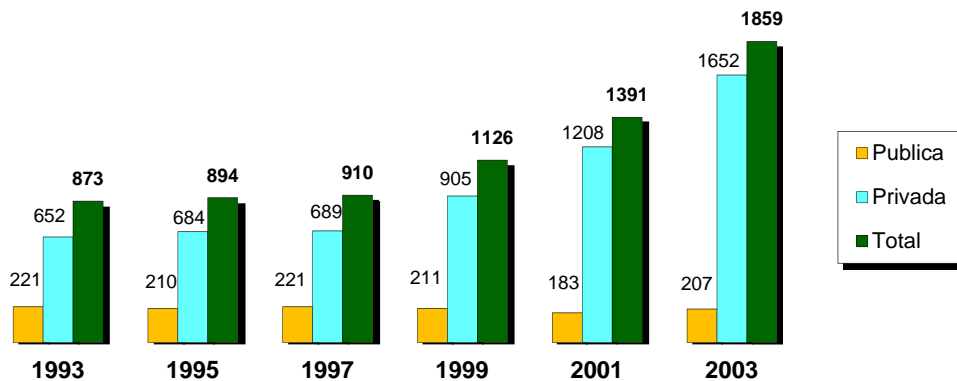
“[...] se despegan claramente las funciones de evaluación y de regulación de la Educación Superior. La evaluación, foco central de la propuesta ora presentada, se orienta para la misión institucional de la Educación Superior. Siendo la misión de las instituciones de Educación Superior materia de Estado - y no de gobierno -, se concibe la evaluación como un proceso que procede sin desdoblamientos de naturaleza controladora o de fiscalización. Con transparencia, sin embargo, puesto que al Estado cabe garantizar a los

ciudadanos la plena información, por medio de variadas modalidades de verificación de la calidad, responsabilidad y dedicación académica de las instituciones de enseñanza". (CEA, 2004:123)

La Propuesta de la CEA rescata muchas de las directrices que orientaban el antiguo PAIUB, es decir: *"la evaluación es un proceso que se inicia en la institución; es esencialmente un proceso de autoevaluación, pues la universidad es autónoma, compete a ella misma evaluarse, rendir cuentas a la sociedad y mejorar la calidad de sus actividades técnico-científicas"* (CEA, 2004:94). El Estado intervendría únicamente en el sentido de ofrecer apoyo técnico a las instituciones, exactamente lo que preveía el documento básico de estructuración del PAIUB en 1993.

La propuesta de la CEA hace consideraciones simplistas y meramente descriptivas o narrativas, cuando analiza la experiencia del PAIUB: su carácter de participación voluntaria, el respeto a la construcción de procesos no vinculados a plazos o formatos instituidos previamente por el Estado, o cualquier otra instancia de control o fiscalización de las acciones de evaluación institucional. Es innegable que el PAIUB fue, de hecho, la única experiencia concreta de evaluación institucional vivida por las universidades brasileñas. Es innegable también la injusticia y superficialidad del sistema clasificatorio experimentado por las instituciones con el ENC (1995-2003) pero, un análisis inicial de la Propuesta de la CEA evidencia una explícita intención de reedición del PAIUB sin que se observe la absoluta transformación sufrida por el sistema de ES brasileño al largo de la década de los 90. Transformaciones que incluso impusieron el final de las actividades del PAIUB y su sustitución por el ENC.

Gráfico 1 - Evolución del número de instituciones por categoría administrativa - Brasil 1993/2003



En Brasil, hoy en día, siquiera tiene sentido hablar en un sistema de evaluación de *universidades*, como proponía el PAIUB. Numéricamente nuestras universidades constituyen un apéndice en medio a la absoluta diversidad de instituciones que pasaron a componer el sistema de ES brasileño en las últimas décadas. Es evidente que la densidad de crítica académica reside en las estructuras universitarias, que producen casi toda la investigación científica del país, pero la configuración del sistema fue completamente redefinida después de una década de reestructuración promovida por el gobierno de Cardoso (1995-2003) bajo la razón de una renovación conservadora, consolidada por la reducción del Estado en la oferta de ES y por la entrega de este sector a la exploración de la iniciativa privada, lo que exigió la redefinición del papel del propio Estado, ahora entendido como un ente fiscalizador y acreditador de la calidad.

Entre el momento en que se presenta la Propuesta de la Comisión Especial de Evaluación (CEA) -septiembre de 2003- y la aprobación de la Ley 10.861 que instituyó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), en abril de 2004, son intensos los debates en el interior del gobierno en la perspectiva de establecer las bases más adecuadas para la evaluación del sistema de ES brasileño y los aspectos de la propuesta de la CEA que serían, o no, incorporados a la nueva Ley.

En realidad, a lo largo del primer año del gobierno Lula se puede notar un gran movimiento de acomodación de fuerzas políticas, no solo en

la educación, también en todas las áreas de actuación de un gobierno que se inicia creyendo en el establecimiento de lo que él mismo ha llamado “nuevo pacto social”. El intento gubernamental es de construcción de un modelo de desarrollo económico integrado al desarrollo social, pues Brasil ya había vivido períodos de fuerte crecimiento económico sin que ese crecimiento se tradujera en la reducción de las muchas desigualdades que caracterizan a la propia sociedad brasileña, su economía y su estructura social.

El Partido de los Trabajadores (PT) llegó al gobierno federal después de una amplia reforma política que redefinió incluso su estructura ideológica, aproximándolo a una postura política que lo llevó a definirse como un partido de la social democracia, de sus valores y formas de gobernar. Nacido de las primeras movilizaciones obreras brasileñas y de sus organizaciones sindicales de los años 70 del s.XX, en medio de la dictadura militar, el PT es heredero de una tradición de negociación sindical con los patrones y con el gobierno militar que controló el Estado durante 20 años.

Después de la redemocratización, y marcado por sus experiencias en la gestión local de pequeñas y medianas ciudades por todo el país, el partido se ha destacado por acciones que extrapolaban la llamada Democracia Representativa, produciendo nuevas metodologías de gestión como los presupuestos participativos. La opción por una “democracia concertada” en torno a acuerdos estratégicos, en la que las políticas fueran negociadas con los diferentes actores sociales involucrados en el proceso y cuyos intereses fueran afectados, se recomendaba en situaciones de alta complejidad, en las que se produjeran fuertes expectativas e intereses altamente contradictorios, en especial en sociedades con altos grados de fragmentación social y económica.

Paralelamente a la historia de construcción partidista, el proceso de redemocratización brasileño de los años 80 también produjo la nueva Constitución Federal en 1988, que inauguró una nueva institucionalidad democrática, contemplada en las innumerables instancias colegiadas, en las

cuales sociedad y Estado se responsabilizaban del diseño, formulación, ejecución y control de las políticas públicas.

A pesar de retrocesos en este proceso, en años recientes, con la pérdida de importantes instancias colegiadas y la recentralización del poder en manos de la tecnocracia, experiencias como las del “presupuesto participativo” que se multiplicó en varias ciudades del país y de otras modalidades de participación popular en los gobiernos locales, mantuvieron viva la proposición de construcción de una democracia concertada en Brasil después de los muchos años de dictadura. De estas experiencias emergió la propuesta de democratización radical del Estado y de la necesidad de divulgarlas mediante la creación de instrumentos que permitieran ir más allá del control social, viabilizando la construcción de una esfera pública de cogestión de los recursos públicos (Fedozzi, 2000).

“Las inequidades socioeconómicas son resultado de una larga tradición de cultura política autoritaria y excluyente. En estos casos, solo la radicalización de la democracia, con la inclusión de aquéllos que fueron alejados del poder en un juego abierto e institucionalizado de negociación y/o deliberación puede romper el círculo vicioso de la política, caracterizado por la alienación de la ciudadanía, ausencia de responsabilidad de los representantes y autoritarismo de la burocracia (Fleury, 2006: 10).”

De esta forma, el modelo hegemónico de concepción de democracia en el siglo XX se aleja de los orígenes clásicos del concepto, visto ahora como gobierno de los ciudadanos y teniendo como base una crítica al despotismo, encontrando en Rousseau el ideal igualitario con el ideal republicano, cuyo fundamento del poder político es la noción de la soberanía popular, que se expresa como voluntad general inalienable e indivisible (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995).

Este modelo de funcionamiento atiende a los requisitos que la teoría democrática contemporánea identifica como Democracia Deliberativa. Según Elster (1998) el resurgimiento de la idea de la democracia deliberativa, después de tantos años de hegemonía del modelo de

democracia representativa, está influenciado por la producción teórica de Habermas, que ve en el proceso de discusión entre ciudadanos libres e iguales la posibilidad de transformación, más que la simple agregación de las preferencias.

Habermas (1996:297) comprende el procedimiento democrático como aquél que no se basa en derechos universales o en una sustancia ética, sino en las reglas del discurso y formas de argumentación, cuya normatividad deriva de la acción orientada para la búsqueda de entendimiento. En este sentido, además de la agregación de intereses, el procedimiento democrático permitiría la posibilidad de transformación de los intereses por medio del cambio de informaciones y argumentaciones.

Diferentemente del modelo de la democracia representativa, en la que los participantes se someten a normas anticipadamente aceptadas para elegir entre opciones, en la democracia deliberativa las propias normas son objeto de deliberación. La única norma anticipadamente aceptada es aquélla que dice que el proceso decisorio colectivo debe contar con la participación de todos que serán afectados por la decisión o por sus representantes. Éste sería el componente democrático.

Por su parte, el componente deliberativo dice respecto a que el proceso decisorio sea hecho por medio de argumentos que son ofrecidos por los participantes que están comprometidos con los valores de la racionalidad y de la imparcialidad. (Ester, 1998)

En ese sentido una de las primeras medidas tomadas por el gobierno del PT es la creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) creado en el Gobierno Lula y que pretendió retomar el diseño de la relación Estado y Sociedad inaugurada en la Constitución Federal de 1988, y avanzar en este proceso, generando un nuevo espacio institucionalizado y plural en el cual se encuentran diferentes actores políticos y el gobierno, posibilitando un proceso de concertación social y nuevas bases para garantizar la gobernabilidad.

Iniciativas como la creación del CDES, marcaron los primeros años del gobierno Lula en diferentes campos de actuación del Estado, sea la economía, educación, asistencia social, infraestructuras y otras más.

Como resultado de los debates sobre la redefinición del papel del Estado en la formulación de las políticas sociales, particularmente en la educación y en su evaluación de calidad, en el Congreso Nacional y en las instancias de gobierno relacionadas con el tema, en abril de 2004, teniendo como base el informe producido por la CEA, fue aprobada la Ley 10.861 que instituyó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES).

Un primer análisis del texto de la Ley evidencia un significativo alejamiento de algunos principios de evaluación originalmente definida en la Propuesta de la CEA, recobrando la idea de que compete al Estado, antes de todo, el control y la regulación de las instituciones de ES, en una perspectiva muy semejante al modelo evaluativo del ENC, tan combatido y criticado por el gobierno actual. En ese sentido, el párrafo único del Artículo 2º de la Ley del SINAES, prevé los aspectos que deben ser asegurados en la evaluación, y define el vínculo de la evaluación con la regulación estatal, en los siguientes términos:

Art. 2º [...]

Párrafo único - Los resultados de la evaluación referida en el caput de este artículo constituirán referencial básico de los procesos de regulación y supervisión de la educación superior, en ellos comprendidos la acreditación y la renovación de acreditación de instituciones de educación superior, la autorización, el reconocimiento y la renovación de reconocimiento de cursos de graduación. (Ley 10.861, 2004)

La idea fundamental de la Propuesta de la CEA de que la autoevaluación debería ser el centro del proceso de evaluación no está presente en la Ley del SINAES. En ella se realizan tres referencias a la autoevaluación. La primera se encuentra en el Inciso I del artículo 2º, como uno de los aspectos que deben ser incluidos en la evaluación:

I - evaluación institucional, interna y externa, contemplando el análisis global e integración de las dimensiones, estructuras, relaciones, compromiso social, actividades, finalidades y responsabilidades sociales de las instituciones de educación superior y de sus titulaciones.

La segunda en el inciso VIII del artículo 3º, donde son definidas las dimensiones obligatorias de la evaluación:

VIII - planificación y evaluación, especialmente los procesos, resultados y eficacia de la autoevaluación institucional;

En el mismo artículo, en el párrafo 2º, se encuentra la tercera cita en que la autoevaluación es reducida a uno de los instrumentos de la evaluación:

§ 2º - Para la evaluación de las instituciones, serán utilizados procedimientos e instrumentos diversificados, entre ellos la autoevaluación y la evaluación externa in situ.

Los hilos de análisis tejidos aquí nos permite concluir que en la Ley que instituye el SINAES, la autoevaluación es una acción obligatoria para todas las instituciones, siendo entendida simplemente como uno más de los instrumentos que componen el nuevo sistema de evaluación, no teniendo la centralidad prevista en la Propuesta de la Comisión Especial de Evaluación (CEA).

Como hemos visto, son claras las diferencias conceptuales y operativas expresadas en los dos documentos (Propuesta de la CEA y Ley 10.861). No obstante la visibilidad de esas diferencias, un elemento parece persistir a lo largo de estos dos momentos de construcción del SINAES, cual sea, la intención de proponer un sistema basado en dos ejes fundamentales, aunque, con distintos énfasis: la dimensión formativa institucional y la dimensión reguladora, llevada a cabo por el Estado con la intención de garantizar lo que la propia Constitución Federal identifica como "patrón mínimo de calidad", aunque sea ese un concepto muy impreciso en

la legislación educativa del país.

5.2 - La disputa en las normativas que reglamentan el Sistema

Con la promulgación de la Ley 10.861 en abril de 2004, consolidando la tendencia de una evaluación institucional con una perspectiva más regulatoria, la disputa pasa a tener como escenario la recién creada Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES), compuesta, en su mayoría, por expertos y académicos procedentes de la Comisión Especial de Evaluación (CEA) y que organizaron iniciativas para que el SINAES retome la concepción de evaluación institucional defendida en la propuesta original de la CEA, modificada por el Congreso Nacional y por sectores del propio MEC.

Aunque la Ley 10.861 acercó los procesos de evaluación a una dimensión más reguladora, mantuvo los instrumentos y procesos previstos en la Propuesta de la CEA, o sea, aunque redujo la importancia y centralidad de la autoevaluación, considerándola estrictamente como una etapa de prospección interna de datos que debe alimentar la evaluación externa, la previsión de sus instrumentos y etapas de implementación no fueron alterados. Por ejemplo, la organización de una Comisión Propia de Evaluación (CPA) en todas las instituciones o la indicación de 10 (diez) dimensiones que debían ser verificadas en la autoevaluación y la proposición de un proyecto institucional de evaluación interna con posterior presentación de un informe validado por la comunidad, eran etapas y procedimientos previstos en la propuesta de la CEA y preservados en el texto de la Ley del SINAES.

En medio a un clima de disputa, los dos primeros documentos producidos por la recién creada CONAES fueron las *Directrices para la evaluación de las Instituciones de Educación Superior* y un *Manual para la Evaluación Interna de las Instituciones*. En esos documentos, quedó clara la tentativa de sus autores de rescatar el espíritu de la propuesta de la CEA,

tanto que la propia Ley del SINAES fue muy poco citada en los dos documentos.

En el documento de *Directrices*, los autores del texto expusieron las características de la nueva evaluación, sin hacer referencia explícita a la legislación:

*“Las características fundamentales de la nueva propuesta son: la **evaluación institucional como centro del proceso evaluativo**, la integración de diversos instrumentos basados en una concepción global y en el respeto a la identidad y diversidad institucionales.”* (CONAES, 2004:7)
(Destaque mío)

Por otro lado, la argumentación desarrollada en el documento retoma en varios momentos la distinción presente en la Propuesta de la CEA entre evaluación institucional y regulación estatal. Un ejemplo lo encontramos en la sección titulada *“Evaluación institucional y efectos regulatorios”*. Hace referencia al párrafo único del artículo 2º de la Ley 10.861, en el que está previsto que los resultados de la evaluación *“constituirán un referente básico de los procesos de regulación y supervisión de la educación superior”*. Los autores interpretaron que la regulación es simplemente una etapa *“documental”* del proceso evaluativo.

Por su parte, aproximándose otra vez a una visión de evaluación formativa, interpretaron que la *“evaluación institucional [...] es un proceso desarrollado por miembros internos y externos de una comunidad académica dada, visando la promoción de la calidad académica de las instituciones en todos sus niveles en los términos de su misión propia”* (CONAES, 2004:10). Es importante resaltar que en las *Directrices* no se utilizó la expresión “evaluación con fines regulatorios” o “evaluación regulatoria”. En las *Directrices*, la regulación no se vincula a la evaluación. En ella se refuerza la centralidad de la evaluación institucional, a través de la autoevaluación:

“De las consideraciones anteriores derivan algunas directrices de la CONAES para la evaluación de las instituciones: comparar el proyecto de la institución y su realidad institucional, o sea, mejorar la calidad académica significa, en el contexto de cada institución, disminuir la distancia entre ambos; construir una propuesta de autoevaluación volcada para la globalidad de la institución, buscando dimensionar la relación entre el proyecto institucional y su práctica, para reformularlo en la planificación y en las acciones futuras de la institución; y elaborar una metodología que organice las actividades de los diferentes actores involucrados en el proceso evaluativo, buscando la construcción de un sistema integrado. De este modo, ampliando las formas de comprensión sobre la institución [...]” (CONAES, 2004:17)

En este documento de *Directrices* se busca, una vez más, conciliar la idea de la evaluación formativa con la regulación estatal, dividiendo el proceso en tres momentos: el primero, realizado por el poder público, *“precede el proceso de evaluación en las etapas preliminares de la autorización y credencialización de las carreras”*; el segundo es el proceso de *“evaluación propiamente dicha (auto evaluación) [...] que se realiza autónomamente por la institución de forma integrada y de acuerdo con sus diferentes modalidades”*; el tercero, después de emitida la valoración de la CONAES, el Estado aplica los *“efectos regulatorios consecuentes a la evaluación” (CONAES, 2004:10).*

La evaluación, por su parte, también está dividida en momentos distintos: se inicia con la autoevaluación, siendo que *“su carácter formativo debe permitir la mejora, tanto personal (de los docentes, discentes y cuerpo técnico-administrativo) cuanto institucional”*. El informe producido por las Comisiones Propias de Evaluación (CPA), debe ser encaminado para evaluación externa, para que *“[...] el examen de fuera hacia dentro corrija eventuales errores de percepción producidos por los agentes internos”*. El proceso se concluye con el envío, por parte de la comisión externa, de un informe de evaluación institucional a la CONAES.

Por su parte, el *“Manual para la Evaluación Interna”* mantiene la misma fundamentación teórica presente en las *Directrices* y fue elaborado

con el propósito de ofrecer apoyo técnico a las instituciones en la elaboración de sus propuestas de autoevaluación institucional. Con una maniobra argumentativa análoga a la presentada en el documento de *Directrices*, por un lado, se retoma la visión de la Propuesta de la CEA de que **evaluación es autoevaluación**, por otro, se contradeciría uno de los principios fundamentales de la Propuesta cuando admite los efectos regulatorios de la evaluación, como determina la Ley del SINAES. Es una interpretación posible, en la medida en que se observa que el *Guión de Orientación* corrobora (diferente de la Propuesta de la CEA) la idea de comisiones de evaluación externa como importantes destinatarios de los informes producidos en el proceso de autoevaluación:

"[...] De esta forma, el proceso de autoevaluación proporcionará no solo el autoconocimiento institucional, que de por sí tiene gran valor para la institución, como será un referente para la evaluación externa, prevista en el SINAES como la próxima etapa de la evaluación institucional." (CONAES, 2004b: 9)

En 2005 el INEP publicó un manual de *Evaluación Externa de Instituciones de Educación Superior*, donde fueron presentadas las orientaciones, los indicadores de calidad y las características de un formulario electrónico como primera acción del proceso de evaluación externa de las instituciones. El documento estaba dividido en dos apartados fundamentales: 1) directrices para la evaluación externa de instituciones de educación superior, y 2) instrumento para evaluación externa de instituciones de educación superior.

La línea argumentativa de este documento se inicia con las mismas orientaciones presentadas en los dos documentos anteriores, reforzando principalmente la idea de que, también, la evaluación externa debe ser formativa, aunque no haya referencias directas a la centralidad de la autoevaluación. Siguiendo la lectura del documento, el discurso se dirige paulatinamente en el sentido de diferenciar la autoevaluación de la evaluación externa.

La estrategia argumentativa consiste en evidenciar la existencia de dos tipos de referencia para el proceso evaluativo de las instituciones de ES en el país: una particular y otra universal. En la particular:

“la definición de los patrones de calidad está relacionada con los objetivos que dirigen el proceso educativo y al proyecto pedagógico y científico de la institución, en otras palabras, con la auto evaluación. Sin embargo, habría un sistema de educación superior establecido en referencias universales: la adecuación y la pertinencia de los procesos de formación, el rigor académico y científico, la condición social, científica y cultural de la producción académica, la construcción de la ciudadanía y el ejercicio de la democracia” (INEP/CONAES, 2005: 11).

Con la justificación de la existencia de las referencias universales, el manual elaborada una propuesta de evaluación externa que se distancia de las *Directrices para la Evaluación de las Instituciones de Educación Superior* elaboradas por la CONAES, y se acerca a una dinámica de evaluación reguladora. Esto es, a un conjunto de indicadores pre-establecidos que permitirían la elaboración de un concepto final, sin necesariamente estar vinculada a la autoevaluación producida por la institución evaluada.

En esta fase de implementación del SINAES, son cada vez más evidentes las divergencias e indefiniciones en los bastidores del gobierno de Lula acerca de qué modelo de evaluación debería ser adoptado. Como se puede observar, desde su *génesis*, el proceso de implantación del SINAES fue marcado por contradicciones. El análisis de los documentos oficiales indica que el centro de la disputa residía esencialmente entre la perspectiva formativa y la regulatoria, y cual debería marcar la nueva evaluación.

En 2006, último año del primero gobierno de Lula, las divergencias entre los miembros de la CONAES y los demás sectores del MEC, particularmente del INEP -órgano responsable por la ejecución del SINAES- ya fueron públicas.

Con un tono conciliador, después de la publicación de una serie de

documentos conflictivos, el despacho del Ministro de Educación publicó una normativa llamada por el propio Ministerio de “*Decreto Puente*”, con la finalidad de establecer un “puente” entre la evaluación institucional y la regulación estatal, articulando procedimientos y creando una nueva dimensión para el proceso evaluativo: la supervisión. Se destaca en el Decreto, el rescate de la idea de la CEA de establecer un ciclo evaluativo; la definición de las funciones de regulación; y la exclusión de la autoevaluación como centro del proceso evaluativo. Con el Decreto, se tiene una nueva tentativa de reglamentación de la Ley 10.861.

Se aprecia que en el “Decreto Puente”, el lugar ocupado por la autoevaluación institucional sigue la misma solución presentada en el documento de *Evaluación Externa de Instituciones de Educación Superior*, apartando la autoevaluación de la evaluación externa. Un indicio que refuerza esa hipótesis es que en la Ley 10.861, tenemos, en el inciso I del artículo 2°, la expresión “evaluación institucional, interna y externa”. Se observa que ambas están juntas. Por su parte, en el párrafo 1° del artículo 58 del Decreto, los dos tipos de evaluación son presentados como procesos distintos:

“Art. 58. [...]

§ 1° El SINAES, a fin de cumplir sus objetivos y atender a sus finalidades constitucionales y legales, comprende los siguientes procesos de evaluación institucional:

I - la evaluación interna de las instituciones de educación superior;

II - la evaluación externa de las instituciones de educación superior;

III - la evaluación de las titulaciones de graduación; y

IV - la evaluación del desempeño académico de los estudiantes de graduación. (Decreto 5.773, 2006)”

Por sus características, redefiniciones y por el establecimiento de nuevos plazos y encargos, el *Decreto “Puente”* puede ser entendido como una nueva tentativa de reconfiguración del SINAES, basada una vez más en la intención de conciliar los principios de una evaluación institucional para la mejora y para las demandas regulatorias del Estado evaluador. Pero hay

otro elemento que seguramente debe haber impulsado el tono conciliador del documento: el primer ciclo de evaluación institucional previsto en la Ley que instituyó el SINAES en 2004 se veía amenazado con no concluirse.

La disputa expresada en los documentos y normativas que se sucedieron en los dos primeros años del SINAES, instauró una significativa inseguridad administrativa y jurídica entre las instituciones que componían el sistema de ES brasileño. En las instituciones privadas –la mayoría del sector- había el recelo de que las normativas que proponían un sistema de evaluación más incisivo en la definición de patrones de calidad, comprometiera la existencia de muchas pequeñas instituciones diseminadas por todo el territorio nacional, de las cuales, desde el antiguo Examen Nacional de Curso (ENC), se conocían ampliamente sus debilidades.

En las instituciones públicas, expoliadas por años de abandono y deterioro en su financiación, imperaba la desconfianza y descrédito en lo que ya empezaba a ser considerado “más un sistema de fiscalización y control”. El cual, además, les aportaba muy pocas posibilidades de reversión de la condición de desestructuración en que vivían estas instituciones, desde la implantación del recetario neoliberal para la educación pública brasileña en el comienzo de la década de los años 90.

5.3 - Una estrategia para “volcar por dentro”

Como hemos podido observar, la aprobación del Decreto “Puente” en 2006 puede ser considerada como el inicio de una nueva postura del MEC frente al SINAES. La disputa expresada en la publicación de las normativas, aplicación de nuevos instrumentos y en la formación de los evaluadores externos creaba dudas, inseguridades y fortalecía desconfianzas en las instituciones públicas y privadas sobre la destinación del producto de la evaluación que el gobierno Lula intentaba implementar.

La evaluación institucional no avanzaba al ritmo planeado por la

CONAES, particularmente en las Universidades Federales, donde el desinterés por la nueva evaluación ya dejaba rastros. Para el INEP ese proceso empezaba a perjudicar la credibilidad del nuevo sistema nacional de evaluación, hecho que demandaba una nueva postura del Ministerio de Educación.

"- algunos gestores decían:

- 'ese SINAES no va a dar cierto, no va a dar en nada'...

- Necesitábamos enseñar a estos gestores que el SINAES produciría consecuencias para ellos y sus instituciones...". (Entrevista con la Directora de evaluación del INEP, 2008)

El año de 2006 es el último del primero gobierno de Lula da Silva. También es el año previsto para la conclusión del primer ciclo de evaluación institucional, como determinaba la Ley del SINAES en 2004. A estas alturas ya eran públicas y ampliamente conocidas las posiciones en disputa en torno de la evaluación, representadas de un lado en las posiciones de la CONAES y de otro el INEP.

Datos del INEP muestran que en 2006 un 70% de las instituciones de educación superior habían constituido sus Comisiones Propias de Evaluación (CPA) y gran parte de éstas ya había presentado una propuesta de auto evaluación. Muestran también que, sin embargo, persistían dudas y cuestionamientos principalmente acerca del desarrollo de las próximas etapas de la evaluación. Cuestiones como las siguientes se plantearon de forma recurrente:

¿Quién evaluaría el informe producido por la CPA de cada institución?

¿Cómo sería la evaluación externa?

¿Cuáles serían las consecuencias de la autoevaluación?

Sobre estos cuestionamientos se pudieron percibir dos posiciones fundamentales, la de las asociaciones que representan las instituciones privadas y la de las Universidades Federales.

Documentos de la CONAES evidencian que las instituciones privadas apoyaban el SINAES desde su concepción, y rápidamente buscaron integrarse en las etapas de evaluación previstas por el nuevo sistema. No se podía decir lo mismo de las mayores y más complejas instituciones del sistema, las Universidades Federales. Esta rápida adhesión de las instituciones privadas puede ser explicada por la premisa declarada por el SINAES de *“no estar comprometido con el establecimiento de listas de clasificación (ranking) de titulaciones o instituciones (como lo hacía el antiguo ENC), pero si con la consolidación de una cultura de evaluación para el perfeccionamiento de las propias instituciones”*.

Para los críticos del principio de “no clasificación”, expresado desde el origen del SINAES, la imposibilidad de establecer comparaciones entre las titulaciones y entre las instituciones representa un retroceso con relación al sistema anterior (el ENC) y un perjuicio a la sociedad, particularmente a la población más pobre, que perdía una herramienta importante y de fácil comprensión para elegir una institución de ES de mejor calidad.

En las Universidades Federales las críticas empezaron a estructurarse a medida en que se percibió que no había un compromiso explícito por parte del gobierno (propietario de esas universidades) en resolver los problemas apuntados en los procesos de autoevaluación. Aunque el gobierno de Lula hubiese adoptado una postura mucho más comprometida con las Federales, estas instituciones registraban un largo período de degradación promovido por el gobierno anterior que, aplicando los principios de reducción del tamaño del Estado y de amplia privatización del sector de ES, había promovido profundos recortes presupuestarios que comprometieron profundamente el funcionamiento de esas Universidades.

En realidad, desde la redemocratización del país en los años 80 las Universidades Federales y sus entidades de representación convocaron a la sociedad y a los sucesivos gobiernos a debatir la cuestión de la autonomía universitaria y su financiación institucional como una cuestión relacionada a la reconstrucción del proyecto de nación y de futuro para el país y su

ingreso en la Sociedad del Conocimiento.

La agenda del primer gobierno de Lula para la ES tuvo como ejes centrales, una tentativa de promover una amplia reforma universitaria, luego abandonada en el Congreso Nacional; un programa de expansión del sistema federal de ES, con la creación de nuevas universidades y *campus* universitarios en el interior del país y la implantación del polémico Programa Universidad para Todos (ProUni), un programa que “compra” plazas en instituciones privadas para estudiantes de baja renta familiar, oriundos de grupos minoritarios o segregados socialmente como los afro descendentes, indígenas y habitantes de regiones económicamente fragilizadas, configurando el primer programa de acciones afirmativas de ingreso en la ES brasileña.

En medio a este cuadro de dificultades en la implementación del SINAES, ocurren las elecciones presidenciales de octubre de 2006, y en enero de 2007 tiene inicio el segundo gobierno de Lula da Silva. Contando con la estabilidad y crecimiento económico promovido durante el primer gobierno, el inicio del segundo período de Lula como jefe de gobierno estuvo marcado por la publicación del “Programa de Aceleración del Crecimiento” (PAC), un conjunto de proyectos que tiene como objetivo articular inversiones gubernamentales en infraestructura en todos los veinte y siete estados de la federación, hasta el año 2010.

En educación, el correlato del PAC fue el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), también publicado en 2007. Con respecto a la Educación Básica, uno de los principales elementos del PDE fue la creación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) que iba a orientar las inversiones y demás programas para ese nivel de enseñanza. El IDEB es un índice que relaciona el desempeño de los estudiantes en exámenes nacionales estandarizados y la tasa media de aprobación por escuela. En el marco de una concepción empresarial, fue elaborada una escala y se establecieron metas anuales que deben ser alcanzadas por escuelas y municipios.

La creación de este Índice en el discurso oficial, tuvo como objetivo monitorizar la evolución de la Educación Básica brasileña. Se trata de un parte aguas en la formulación de políticas públicas para la educación en el segundo gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), anteriormente un crítico severo de la formulación de políticas públicas estructuradas desde índices producidos por medio de exámenes nacionales estandarizados. Los consideraba poco eficaces para definir, aisladamente, un patrón de calidad, ya que se limitaban a medir únicamente el desempeño del estudiante en un momento aislado de todo el proceso educativo con su complejidad propia, y por clasificar por medio de los exámenes las escuelas como buenas o malas.

El segundo gobierno Lula reeditaba la tendencia economicista de utilización de índices para orientar las políticas públicas para el sector y establecer contacto con la sociedad, por vía de los medios de comunicación. Exactamente como ocurría en el gobierno de orientación neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002).

En lo que respecta a la ES, el PDE preveía acciones relacionadas con la formación de profesores; la construcción de una ley de innovación tecnológica; medidas de ampliación de acceso y evaluación de la calidad del sector. Concretamente, las principales políticas para la ES durante el período estaban orientadas a la ampliación y democratización del acceso de los jóvenes más pobres a este nivel de educación, continuando la tendencia iniciada en el primer gobierno con la implantación del ProUni, y la ampliación de matriculas en instituciones públicas.

En 2007 las medidas de expansión del sistema fueron concretadas por el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI); por la creación de los Institutos Federales de Educación Técnica y Tecnológica (IFET) y por el fomento de la formación inicial y continuada de profesores de la Educación Básica por medio de la educación a distancia en el programa Universidad Abierta de Brasil (UAB), desarrollado en universidades públicas de todo el país. Entre estas medidas, es digno de reseñar el empeño del gobierno para la aprobación de leyes que

garantizaran reservas de plazas en las universidades públicas para grupos minoritarios, a través de las llamadas “políticas de acción afirmativa”, debatidas intensamente en el Congreso Nacional.

Las medidas tomadas durante el año de 2007 empezaron a indicar que el segundo gobierno presentaba algunas características que lo diferenciaban del primero en cuanto a la política de evaluación/regulación de la ES, en un progresivo cambio que contradecía los principios de la política estructurada por el propio gobierno Lula a través del SINAES. Esta reestructuración tuvo inicio, como hemos visto más atrás, con una medida implantada en 2006: la promulgación del Decreto “Puente”. Ése puede ser considerado el marco para las acciones posteriores. Fueron explicitadas las funciones de evaluación y regulación, ya presentes en la ley del SINAES y añadida la función de supervisión del sistema.

Aunque se pueda considerar que en 2006 ya había un proceso de modificaciones en marcha, es en el principio del segundo gobierno cuando las medidas efectivas de reestructuración de la evaluación fueron implementadas en un proceso que hemos denominado de **“volcar por dentro”**. Estas modificaciones, tanto conceptuales como estructurales, fueron propuestas a partir de los análisis y diagnósticos producidos por el INEP, que desde 2005, con la llegada del Sr. Reynaldo Fernandez (economista y ex director de la Escuela de Administración de Hacienda del gobierno) a la presidencia del Instituto, apuntó inviabilidades operativas en la realización del SINAES de la forma definida por la Ley 10.861 en 2004.

Según el INEP, de los ejes que orientaban la evaluación de la ES -a) Evaluación Institucional; b) Evaluación de los cursos de graduación y; c) Evaluación de desempeño de los estudiantes- solamente esa última funcionaba como preveía la Ley del SINAES, particularmente por el *know how* acumulado por el INEP en la realización de exámenes nacionales en los años 90. Por su parte, la evaluación institucional y de las titulaciones de graduación concentraban los mayores desafíos, principalmente porque la Ley exigía la realización de visitas de verificación de la calidad hechas por

equipos de expertos entrenados que aplicarían extensos instrumentos complejos y con “gran carga de subjetividad” durante las etapas de evaluación externa de las instituciones y en visitas de verificación *in situ* a las millares de titulaciones de graduación de las más diferentes áreas de conocimiento en un país con dimensiones territoriales de un continente.

“La idealización del SINAES es preciosa, pero parece que ellos (CONAES) se olvidaron de que estábamos hablando de evaluar (con visitas de especialistas) 30 mil titulaciones de graduación en más de 2.000 instituciones diseminadas por todo el país, en solamente 4 años, como preveía el ciclo de evaluación [...] No tenemos estructura ni personal capacitado para eso [...]” (Entrevista con Directora de evaluación del INEP, 2008)

El propio ministro de educación en sus primeras declaraciones acerca del SINAES en 2007, expresó su preocupación y señaló que *“es necesario adoptar medidas que permitan el funcionamiento efectivo de la evaluación”*. Era el inicio de una estrategia de transformaciones estructurales en el SINAES, basadas en el rescate del ideal evaluativo como principio regulatorio, centrado en el control estatal (regulación, supervisión y acreditación) de un sistema mayoritariamente privado y que se movía desde reglas de mercado.

Entre otras cosas, con ese enfoque, el gobierno Lula parecía abandonar la idea de reconstruir un sistema de ES con mayoría de instituciones públicas estatales, pasando a admitir un sistema “mixto”, con presencia mayoritaria de instituciones privadas. Ese enfoque puede ser ratificado por el hecho de que, aunque el gobierno haya aplicado un volumen significativo de recursos para la ampliación de matrículas, reforma y apertura de nuevas universidades públicas, ha intensificado también la “compra” de plazas en instituciones privadas y continuado la autorización de creación de nuevas instituciones privadas por todo territorio nacional.

Este proceso de reestructuración, ha asumido como característica principal una ruta de acciones que optó por no reabrir el debate

parlamentario para la redefinición de la Ley que instituyó el SINAES. Por lo contrario, lo que se observó fue una estrategia de “volcar por dentro”, donde no se propone alteraciones en el texto legal (Ley 10.861 y sus reglamentaciones), pero el Sistema es estructuralmente modificado a través de la edición de una serie de artificios normativos amparados en instrumentos administrativos, como decretos, directivas, instrucciones normativas y notas técnicas, que redefinen, ignoran, e, incluso, contradicen la Ley principal en lo que se refiere a los principios y a los instrumentos de concreción del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, aprobado como Ley por el Congreso Nacional en 2004.

En este sentido una de las primeras medidas efectivas en la estrategia de reestructuración, fue el vaciamiento de la CONAES como instancia deliberativa de las directrices del SINAES, alejando todos los miembros que habían participado en la estructuración inicial y que representaban un frente de resistencia a las demandas de modificación presentadas por el MEC y particularmente por el INEP. En realidad, esa medida ha consolidado el INEP como órgano central de decisiones del SINAES.

En 2007, después de la divulgación de los resultados del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) del año anterior, bajo una fuerte presión de los medios de comunicación y de los órganos de representación de categorías profesionales, como la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), por el débil desempeño presentado por los alumnos de las titulaciones de Derecho, oriundos mayoritariamente de instituciones privadas, el MEC anunció que tomaría medidas punitivas hacia las graduaciones e instituciones con desempeño considerados débiles:

“Hoy tenemos un marco regulatorio mucho más riguroso y moderno que antes, y estamos más habilitados para tomar providencias para velar por la calidad de la enseñanza superior [...] en una situación de negligencia por parte de una institución, con el poder regulatorio del MEC se podrá - al límite - suspender su proceso selectivo (para ingreso de nuevos alumnos) [...] las instituciones saben que nosotros estamos teniendo una postura dura, pero

correcta. No estamos persiguiendo a nadie, queremos recuperar la calidad de la enseñanza [...]” (Entrevista colectiva del Ministro de Educación, septiembre de 2007)

Tomando como referencia los resultados del ENADE, el Ministerio desarrolló una serie de procedimientos entendidos como de “supervisión”, que no estaban previstos en la Ley del SINAES y que por ese motivo excluían la participación de la CONAES en su implementación. En verdad, estas medidas querían establecer el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) como centro de la regulación estatal en la ES, como ocurría en el antiguo Examen Nacional de Cursos (ENC), en el gobierno Cardoso.

En asociación con la OAB, el Ministerio nombró una comisión de expertos e inició a una serie de visitas a las titulaciones de graduación de instituciones cuyos alumnos habían logrado un nivel deficiente en el ENADE. Al final, 89 titulaciones de Derecho tuvieron que presentar explicaciones en informes fundamentados; 23 de ellos firmaron un protocolo de compromisos de mejora y más de 23.000 plazas fueron canceladas, para nuevas entradas en titulaciones consideradas deficitarias.

Igualmente a lo que ocurría con el ENC, el resultado del ENADE fue supervalorado, pues un examen con las limitaciones propias de toda prueba a gran escala fue, más de una vez, establecido como única medida de evaluación de instituciones y sus titulaciones de graduación. Para el ex presidente de la Comisión Especial de Evaluación (CEA), que propuso originalmente el SINAES:

“El INEP destituyó la evaluación institucional y erigió el ENADE - ahora un examen estático y sumativo, no más dinámico y formativo - como centro de su evaluación, atribuyéndole un peso mucho más grande de lo que él tenía antes. Eso no es un simple cambio de metodología, es un cambio radical en el paradigma de evaluación, de la producción de significados y ponderación sobre los valores del conocimiento y de la formación, para el control, selección y clasificación en escalas numéricas”. (Sobrinho, 2008: 821)

Con las nuevas medidas de supervisión definidas desde el desempeño de los estudiantes en el ENADE y, desde aquí, la proposición sucesiva de nuevos índices, se inició también la reacción de las asociaciones nacionales de representación de las instituciones privadas (universidades, centros universitarios, instituciones católicas, facultades aisladas, etc.) que inmediatamente solicitaron de la Justicia la declaración de ilegalidad de los actos de supervisión, argumentando que no están previstos originalmente en la Ley 10.861, que instituyó el SINAES.

La Justicia entendió que los actos que incluían la supervisión entre las acciones de evaluación definidas por el MEC eran legales. Con la denegación judicial, continuaron los actos de supervisión, ahora con efectos regulatorios, pues aún en 2007 el MEC cerró más de 50.000 plazas en varias graduaciones con desempeño considerado débil en el ENADE de 2006.

En lo que se refiere a los actos de regulación, indicados en la evaluación de la calidad de las titulaciones de graduación, el MEC avanzó con la dimensión cuantitativa, y en 2008 creó un conjunto de índices que pasaron a centralizar el proceso evaluativo, consolidando el rescate de la lógica regulatoria estatal de los años 90, abandonando la evaluación institucional como principio formativo y acción de mejora.

6 - “Otra vez”, los índices centralizan la política de evaluación institucional de la Educación Superior brasileña

La experiencia de implementación de las medidas de supervisión ha servido para que el INEP experimentase una nueva metodología de regulación que excluye la “subjetividad” de los instrumentos y procesos de la evaluación institucional, produciendo lo que se ha dado en llamar “simplificación” de los procedimientos del SINAES, a través de índices estadísticos que generan conceptos matemáticos sobre los cuales se definen patrones de calidad.

Al final de 2007 el MEC edita la Portería Normativa n°40 que entre otras cosas crea el Concepto Preliminar de Cursos (CPC) para la evaluación de titulaciones de graduación. La normativa establece que el nuevo concepto será compuesto por los datos producidos en el Censo anual de la Educación Superior, por las informaciones retiradas de un banco de datos sobre las instituciones, mantenido y actualizado por el MEC, así como -y principalmente-, por los resultados del ENADE que en el lanzamiento del nuevo índice representaba un 75% de su composición. La normativa determina que:

*Art. 35. Superada la fase de análisis documental, el proceso (de reconocimiento de titulaciones de graduación) en el INEP se iniciará con la atribución de **concepto preliminar**, elaborado desde informaciones aportadas por instituciones o titulaciones en el Censo de la Educación Superior, en los resultados del Examen Nacional de Estudiantes (ENADE) y en los registros propios del INEP.*

§ 1º. En el caso de que el concepto preliminar sea satisfactorio, en los casos de renovación de reconocimiento, desde los parámetros establecidos por la CONAES, podrá ser dispensada la realización de la evaluación in situ. (Normativa n° 40, 2007)

Las visitas de las comisiones de expertos a titulaciones de graduación e instituciones son una determinación de la Ley 10.861, como componentes

obligatorios de evaluación externa y verificación de las condiciones de funcionamiento. El hecho de que la normativa faculte la realización de las visitas en los casos en que haya obtención de un CPC satisfactorio, configura un profundo reordenamiento conceptual del SINAES y, al mismo tiempo, una transgresión jurídica, por tratarse de una alteración de un dispositivo legal promovida por medio de una simple portería normativa dictada por el despacho del ministro de educación, orientado por el INEP.

Además de que representa una transgresión legal, la adopción de ese primer indicador, no previsto por la Ley que reglamenta el sistema, marca el inicio de lo que podríamos denominar la última etapa de la estrategia de “volcar por dentro”. A partir de aquí, indicadores elaborados e implementados por el INEP serán defendidos por esa agencia como formas de hacer factible el propio SINAES, que a mitad de 2008 seguía teniendo dificultades para concluir el primer ciclo de evaluación institucional que había comenzado en 2004 y que todavía parecía distante a su conclusión.

Bajo el argumento de dar viabilidad y garantizar la supervivencia del SINAES, el INEP lanza un conjunto de nuevos indicadores que cambian estructural y conceptualmente el propio Sistema, como intentaremos demostrarlo en los análisis que presentamos a lo largo de este capítulo en el que, desde luego, se percibe la centralidad del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) en la composición de los nuevos indicadores, lo que aproxima mucho el SINAES del antiguo y cuestionado, Examen Nacional de Cursos (ENC), implementado en el gobierno de Fernando Cardoso (1995-2002) de fuerte orientación neoliberal. Hasta ese momento los únicos indicadores reglamentados en el SINAES eran, el propio ENADE, creado por la Ley 10.861 y, el Indicador de Desempeño Observado y Deseado (IDD) aplicado por primera vez en 2005.

6.1 - ENADE: más una vez un examen a gran escala centraliza la evaluación institucional de la universidad.

El Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE), fue previsto por la Ley del SINAES en sustitución al anterior Examen Nacional de Cursos (ENC), pero aunque presenten una estructura semejante, los dos instrumentos se diferencian básicamente en lo que se refiere al destino o uso de sus productos.

En el ENC sus resultados se destinaban, de manera aislada, a definir la supuesta calidad de titulaciones y instituciones, mientras que en el SINAES, el ENADE fue pensado como uno de los instrumentos que, de forma integrada irían a componer un cuadro evaluativo destinado fundamentalmente al diagnóstico y mejora de las estructuras evaluadas. En cualquier caso, el SINAES mantiene los exámenes nacionales a gran escala como un instrumento central en la estructura de evaluación de la ES en el País.

Este es un dato significativo que se ha fijado en la cultura evaluativa brasileña. Sin embargo, en un análisis de las prácticas de evaluación universitaria en el escenario internacional desde la década de los años 80 del s. XX, se pueda observar el diseño de un modelo general de evaluación de la ES, caracterizado por la combinación de autoevaluación y evaluación externa (Billing, 2004) y, aunque este modelo no se haya presentado de una manera estandarizada, variando de acuerdo con las características específicas de los diversos contextos nacionales, es interesante observar que entre aproximadamente 40 países para los cuales existen estudios disponibles en la literatura, únicamente Brasil ha adoptado el uso de un examen nacional de desempeño estudiantil obligatorio como componente de evaluación de calidad de instituciones y titulaciones en la ES (Verhene, 2006).

Cuando se produjo la aprobación de la Ley del SINAES, en abril de 2004 causó alguna sorpresa a la comunidad académica, que acompaña la

cuestión de la evaluación institucional, debido al hecho de que el nuevo Sistema de Evaluación mantuviera entre sus instrumentos un examen nacional con los mismos patrones del antiguo ENC, aunque con algunas diferenciaciones técnicas y que su producto tuviera otros usos. Un análisis del informe de la Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior (CEA), que engendró todo el debate nacional sobre el SINAES en 2003, pone en evidencia que el documento no propone claramente la reedición de un examen nacional a gran escala como ocurría con el ENC, pero tampoco sugiere objetivamente su revocación:

"[...] cabe resaltar que a la luz del conocimiento acumulado, el ENC es considerado por críticos y estudiosos del área como una "casi evaluación" y no una evaluación plena, pues ha tocado tangencialmente en cuestiones de valor y mérito. El ENC se distancia de los procesos verdaderamente evaluativos a medida en que su propuesta, por las limitaciones que le son propias, no puede ser considerada como un proceso sistemático de identificación del mérito y del valor de las titulaciones [...] y son insuficientes para detectar la verticalidad y la amplitud necesaria a la educación verdaderamente universitaria, debiendo su lógica ser revisada. (CEA, 2003: 47-48)"

Junto a las críticas presentadas en el informe de la CEA, casi todas ampliamente tratadas al largo de los 8 (ocho) años de vigencia del ENC, la Comisión introduce y profundiza un aspecto poco tratado hasta entonces en las muchas críticas tejidas al Examen Nacional, relacionadas con los elevados costes de su realización anual. Asimismo, de ello se puede desprender una indicación de que un examen nacional a gran escala no sería indicado para un sistema de ES con las proporciones del brasileño, porque *"se constata que el ENC, además de las deficiencias técnicas apuntadas y de no orientar adecuadamente la población en cuanto a la calidad real de las titulaciones, aumenta a cada año su peso administrativo y [...] es extremadamente oneroso."* (CEA, 2003: 47)

En sustitución al ENC el informe de la CEA propone el Proceso de Evaluación Integrada del Desarrollo Educacional y de la Innovación del Área

(PAIDEIA), un sistema complejo de información que preveía procedimientos de muestreo para la verificación de desempeño y percepción de los estudiantes acerca de un conjunto de aspectos absolutamente diverso, con cuestiones que iban desde los conocimientos y habilidades básicos de una determinada área de conocimiento, hasta aspectos como, el nivel de “compromiso de la institución y de la titulación con la democracia y la superación de los problemas de la población”.

El texto de la Ley del SINAES debatido y aprobado por el Congreso Nacional, aunque incorpore una serie de proposiciones técnicas hechas por la CEA, como la utilización de procedimientos de muestreo en la verificación del desempeño de los estudiantes, con la aplicación del examen nacional en dos momentos distintos de la formación su formación (ingreso y salida), no deja dudas de la opción política al mantener la realización anual de un examen nacional a gran escala como herramienta central del nuevo Sistema. El análisis de textos y discursos realizados por parlamentarios directamente involucrados con la elaboración de la Ley, revela que políticos y gobierno eran sensibles al gran impacto mediático y al fuerte interés de la población en la divulgación anual de los resultados del ENC, que a pesar de la “avalancha” de críticas técnicas y académicas que había recibido a lo largo de su existencia, ya se había consolidado como una referencia de “información de la calidad” de las titulaciones y de las instituciones, tanto para los 4 millones de estudiantes universitarios y sus familias, como para muchos otros sectores de la sociedad brasileña.

El ENADE se constituye como componente curricular obligatorio de todas las titulaciones, con registro en el historial escolar de cada estudiante y su participación es condición indispensable para la obtención del diploma. El examen evalúa grupos de titulaciones indicadas anualmente, volviendo a ser evaluadas después de 3 (tres) años. Los resultados individuales de los estudiantes están disponibles exclusivamente para ellos mismos, y hay beneficios (becas de posgrado) para los alumnos con mejores desempeños, por área de conocimiento.

El ENADE utiliza cuatro instrumentos diferentes para la recogida de datos:

- 1) las pruebas, nacionales y obligatorias;
- 2) un cuestionario para recabar la valoración que realizan los alumnos acerca de la prueba;
- 3) un cuestionario sobre el perfil socioeconómico-educativo del alumno (de contestación voluntaria y aplicado con antelación a la prueba); y
- 4) un cuestionario para el coordinador de la titulación evaluada, en el que se solicita que informe acerca de sus posiciones sobre el proyecto pedagógico y las condiciones generales de enseñanza en la titulación de graduación que coordina.

El examen está compuesto por dos pruebas, una de **formación general**, y otra de **conocimientos específicos** de cada área de conocimiento, que son aplicadas a una muestra de alumnos de nuevo ingreso y de egreso de cada titulación. Para el cálculo del ENADE, las medias de las notas registradas en la prueba de conocimiento específico de los alumnos noveles y egresados tienen pesos distintos (15% y 60%, respectivamente), mientras que la media de las notas de la prueba de formación general se calcula en conjunto, tanto para noveles como para egresados, con un peso del 25%.

A continuación, presentamos una síntesis de las principales críticas que se han realizado a los instrumentos del ENADE, en particular a sus pruebas, recabadas en la literatura sobre el tema.

- *La opción por una medida de valor agregado*

La decisión de aplicar el examen en alumnos ingresantes y concluyentes tendría como objetivo medir lo que la titulación agrega al alumno en términos de conocimiento a lo largo de su formación. Sin mayores análisis, sabemos que para evaluar esta posible agregación, sería

necesario **sustraer** la nota de los ingresantes de la nota de los concluyentes, suponiendo que la prueba fuera la misma. El ENADE, sin embargo, **suma** éstas dos notas, beneficiando las titulaciones que ya reciben alumnos con mejor bagaje cultural y de información - incluso cuando estas titulaciones ofrecen poco a los alumnos - que en gran parte provienen de familias con perfil socioeconómico más alto, y por eso han tenido mejores oportunidades educativas en la escolaridad básica.

- *Las mayores críticas recaen sobre la prueba que mide conocimientos generales*

En la prueba de formación general se busca captar aspectos relacionados a la formación de un *“profesional ético, competente y comprometido con la sociedad en la que vive [...]”*. Se Trata de un componente de evaluación común a todas las titulaciones de las distintas áreas de conocimiento. En las cuestiones de la prueba se busca *“obtener indicios relativos a la capacidad del estudiante para analizar, sintetizar, criticar, deducir, construir hipótesis, establecer relaciones, hacer comparaciones, detectar contradicciones, decidir y organizar las ideas [...]”*. En realidad, aunque exista cierta claridad en torno a las habilidades que se desea valorar en los estudiantes, no queda claro cómo estas se relacionan con la ética, la competencia y el compromiso profesional. Tampoco se aclara el modo en que estas relaciones serán reflejadas a partir de las preguntas presentadas en la prueba de formación general.

En la lectura de los informes técnicos del ENADE no es posible identificar una lógica coherente que oriente el componente de formación general. También se observa que no hubo referencias a estudios que considerasen si el número de cuestiones propuesto fue realmente adecuado para evaluar una tipología de habilidades tan diversificada. En definitiva, los problemas básicos se dan en cuanto a la validez de constructo y a la de contenido; aspectos fundamentales de la validez de las pruebas.

La prueba de formación general estaba compuesta por 10 (diez) cuestiones, 3 (tres) discursivas y 7 (siete) de opción múltiple de respuesta, utilizando situaciones problema, estudios de caso, simulaciones e interpretación de textos e imágenes. Las cuestiones discursivas pretenden investigar, además del contenido específico, aspectos como la claridad, la coherencia, la cohesión, las estrategias argumentativas, la utilización de vocabulario adecuado y la corrección gramatical del texto producido por los alumnos.

Diferentes estudios en evaluación (Simon, 2009 - Verheine, 2006) se ponen de acuerdo en que las 10 (diez) cuestiones que componen la prueba de formación general, parecen ser insuficientes para medir el conocimiento y las competencias definidos en las especificaciones de la prueba. Esta prueba, desde un punto de vista técnico, también parece contrariar principios elementales de la construcción de tests y/o evaluaciones de esa naturaleza.

Analizando las exigencias legales presentadas para la formulación de las pruebas de formación general, Scwhartzman (2009) indica que:

“Es simplemente imposible medir todas estas cosas con tres cuestiones discursivas y siete cuestiones de opción múltiple. Para tener un mínimo de validez, una prueba que quisiera medir todo esto debería tener varios ítems para cada una de las competencias listadas, cada uno de ellos debidamente testado y validado. Elaborada sin cualquier metodología clara, la prueba se reduce, en la práctica, a una medida impresionista de cultura general [...] (Scwhartzman, 2009)”

Un dato que corrobora con la inadecuación de las pruebas y cálculos del componente de formación general, está en el hecho de que en las primeras ediciones del ENADE, alumnos noveles y egresados alcanzaron, en media, puntuaciones muy próximas. En la tentativa de corregir esa inconsistencia fue creado el Índice de Desempeño Deseado (IDD), que intentaremos analizarlo más adelante.

- *También recaen críticas a las pruebas de Conocimiento Específico*

Las pruebas de conocimiento específico son elaboradas por profesores/investigadores de las respectivas materias, invitados por INEP y reunidos en comisiones con 7 (siete) miembros, nombradas como Comisiones Asesoras de Expertos de Área. Para todas las titulaciones la prueba de conocimiento específico está compuesta de 30 cuestiones. En esa prueba se puntúa a los alumnos con calificaciones entre 0 y 100, que después son clasificadas en estándares y reducidas a una escala desde 0 hasta 5 puntos. El INEP divulga las medias por agrupaciones de titulaciones en una escala desde 0 hasta 100.

No hay comparaciones posibles entre las escalas de dificultad de los ítems de la prueba elaborada para cada titulación, no tenemos medios para saber si los profesores que diseñaron las pruebas para una determinada titulación fueron más o menos exigentes que otros. Frente a eso, autores como Scwhartzman (2009) indican que se puede suponer que las pruebas de conocimiento específico reflejan lo que los profesores que elaboraron la prueba entienden por buenos o malos resultados en una escala convencional. A su vez, el MEC no explicita cuales serían los niveles de conocimientos y competencias considerados satisfactorios para cada una de las áreas de conocimiento evaluada.

Otro aspecto relativo a la composición de la prueba de conocimiento específico, es el hecho de que, una vez que el ENADE ha aplicado la misma prueba a alumnos noveles y egresados, en cada titulación, las cuestiones utilizadas deberían tener en cuenta las diferentes etapas (o niveles) de aprendizaje esperados en la trayectoria del alumno en la titulación. Aquí también se verificó el problema de la insuficiencia del número de cuestiones de la prueba, pues en solamente 30 cuestiones, el grado de cobertura de temas y competencias propuesto para cada prueba debe haber variado enormemente en cada área de conocimiento. La lista de competencias y conocimientos a ser evaluados es mucho mayor de lo que se puede evaluar

en un examen con 30 cuestiones, además de que no existan criterios para establecer qué resultados son considerados satisfactorios.

Asimismo, no hay ninguna indicación sobre el peso relativo que las diferentes competencias y conocimientos deben tener en la evaluación, tampoco existen indicaciones acerca de cómo estos factores son transformados en ítems de una prueba nacional con 30 cuestiones. Todo esto, desde luego, suponiendo que exista claridad sobre las competencias específicas de cada área evaluada, así como un amplio acuerdo sobre los conocimientos que deben tener prioridad.

Las pruebas de conocimientos específicos tampoco fueron sometidas, hasta aquel momento, a procedimientos de validación, excepto por la eliminación de ítems de baja correlación con los demás. La ausencia de validación previa de los ítems, significa que no se ha realizado un procedimiento técnico riguroso para asegurar la validez y confiabilidad del instrumento. Los procedimientos estadísticos de estandarización de las notas son imprecisos, y los criterios de ponderación de las diferentes pruebas son arbitrarios, lo que convierte la interpretación de los resultados del ENADE, todavía, en más incierta.

- *La obligatoriedad del ENADE*

Un problema común tanto al antiguo ENC como al ENADE es el tema de la obligatoriedad. En el ENADE los alumnos del primer y del último año de las titulaciones indicadas para el examen anual deben ser inscritos por sus instituciones y están obligados a presentarse en la fecha y local que se hayan determinado para la realización del examen, pues su participación en las pruebas debe ser registrada en su historial académico y la concesión del diploma está condicionada a esta comparecencia.

La crítica está en el hecho de que, siendo el ENADE un instrumento central en la definición de la calidad de una titulación, por medio de la

valoración del nivel de conocimiento de sus alumnos, estos mismos alumnos, si así lo quisieran, podrían entregar sus pruebas en blanco, contestarla en parte, comprometerse para ofrecer buenas respuestas, o incluso, atender a convocatorias de organizaciones estudiantiles contrarias al examen, en manifestaciones como la fijación de pegatinas en la prueba, haciendo dibujos o anexando manifiestos escritos de contestación. Ésto es así porque lo que la normativa obliga es la “comparecencia” y no mostrar un “buen” desempeño de los alumnos que realizan las pruebas. Así, este fenómeno a veces ha producido resultados cuestionables, pues estos dependen directamente de la mayor o menor implicación que tengan los alumnos de una titulación al responder a las preguntas del examen.

- *La cuestión de los costes del Examen*

De acuerdo con el MEC, los recursos económicos empleados en la primera versión del ENADE en 2004 (US\$ 27,00 por alumno) fue considerablemente menor que la última edición del ENC en 2003 (US\$ 33,00). En su último año de existencia, el ENC fue aplicado a un total de 423.946 alumnos matriculados en 5.897 diferentes titulaciones de graduación, distribuidos entre 26 áreas de conocimiento. Con el ENADE, entre los años 2003 y 2004, el número de áreas evaluadas se redujo a la mitad y el número de alumnos que participaron en las pruebas disminuyó en dos tercios.

Tabla 5 – Número de estudiantes y titulaciones evaluadas por año de edición del ENADE

Año de referencia	Nº de Estudiantes	Titulaciones
2004	140.340	2.184
2005	277.476	5.511
2006	386.524	5.388
2007	189.614	3.239

Fuente: INEP, 2008

De hecho los datos demuestran que los procedimientos de muestreo han cumplido su propósito de reducción de costes, al disminuir el número de participantes, especialmente frente a las crecientes tasas de matrícula y

considerándose la inclusión de alumnos noveles como respondientes a las pruebas. En cualquier caso, los exámenes a gran escala son caros por naturaleza, y se ponen en marcha nuevas titulaciones de manera creciente, que en breve también necesitarán ser incluidas en el ENADE.

6.2 - Los índices que sostienen el SINAES:

6.2.1 - El Índice de Desempeño Deseado (IDD)

Este índice es extraído del desempeño medio de los alumnos noveles y del desempeño medio de los alumnos egresados de las titulaciones evaluadas por el ENADE a cada año. Para ello, se agrupan las titulaciones en que los resultados de los noveles son semejantes y se calcula la evolución de los egresados con relación a sus noveles, ésto es, las titulaciones en las cuales los noveles presentan un buen desempeño son comparadas entre ellas mismas, a su vez, los que tienen desempeño mediano también son comparados entre sí, y así sucesivamente. Después de calculado el índice, son agrupados en una escala de 5 puntos o estándares.

Al valor agregado, el INEP lo rotuló posteriormente como Indicador de Diferencia de Desempeño (IDD). El abordaje utilizado permite dos tipos de comparación. El primero es la comparación en una misma aplicación, entre las medias logradas por el grupo de alumnos noveles con las medias del grupo de egresados. El segundo tipo es elaborado a través de los resultados de los alumnos noveles en el primer año del ciclo trienal de evaluación con aquéllos de los alumnos egresados en el tercer año del mismo ciclo. En el caso del antiguo ENC, eso no era posible, ya que no había la medición de entrada.

Hay problemas obvios con esas dos comparaciones. Cuando se comparan alumnos noveles y egresados en un determinado año, se tiene la premisa de que esos dos grupos son comparables, pero es necesario recordar que el perfil de estudiantes de una determinada titulación o

institución puede haber sido modificado al largo del tiempo. En definitiva, sólo se podría hablar de valor agregado si se realiza un estudio longitudinal, siguiendo a los mismos alumnos, desde que inician su titulación hasta que la concluyen. En caso contrario, un enfoque transversal, en el que se comparan cohortes de alumnos diferentes, incluye demasiadas fuentes de sesgo que no pueden controlarse (Jornet, 2013).

Asimismo, en el caso de análisis de los resultados de diferentes años, la comparación de alumnos noveles con egresados puede generar incentivos indeseables y procesos de selección internos en cada titulación, que pueden forzar un indicador de diferencia de desempeño favorable. En ese sentido, como ejemplos de posibles interferencias institucionales en los resultados del IDD se pueden citar el incentivo de alumnos noveles a demostrar un desempeño deficiente en la prueba y, de otra parte, el aumento de la selectividad en el proceso de aprobación en las materias de las titulaciones evaluadas, reteniendo aquellos alumnos con desempeño que puedan “comprometer” el resultado de la institución en el ENADE, bajo la condición de alumno egresado.

Como señalamos anteriormente, si los mismos estudiantes fuesen evaluados en el primero y en el último año de formación, esos problemas estarían controlados, pero las dificultades logísticas asociadas a un estudio a gran escala son tan grandes que, aunque inicialmente pensados, esa opción fue juzgada no factible por el INEP. Además, otros problemas podrían suceder en la aplicación del examen con los mismos alumnos en las dos etapas de evaluación, por ejemplo, el hecho que los alumnos, una vez identificados, podrían sufrir presiones y acompañamiento exclusivo por parte de la institución, desde el primer año, con el propósito de garantizar un buen indicador de diferencia de desempeño después de tres años.

Otro problema con la tentativa de calcular el valor agregado por la titulación en la formación de los alumnos es que ellos, bajo la condición de noveles, deben ser evaluados al final de su primer año de estudios (o que hayan cumplido entre el 7% y el 22% del programa de estudios). Con este

intervalo de variación, se podría introducir algún efecto institucional, de modo que la diferencia entre las puntuaciones de los alumnos noveles y egresados no refleje todo el proceso de aprendizaje en el contexto de cada titulación.

A pesar de los posibles problemas apuntados, no hay dudas de que el foco en la diferencia entre los alumnos noveles y egresados es un gran avance propuesto por el ENADE, cuando lo comparamos con las prácticas del antiguo ENC, pues esta diferencia establecida a partir de dos momentos de la formación, suministra algunas informaciones adicionales acerca del aprendizaje y del perfil del alumno de la titulación evaluada. El ENC, que se centra exclusivamente en el desempeño del alumno egresado, favorecía programas que hubiesen sido más selectivos en sus procesos de ingreso, aunque esos programas no necesariamente hubiesen proporcionado un ambiente más favorable a sus aprendices.

Para finalizar, es imprescindible reconocer que ningún proceso evaluativo, especialmente considerándose aplicación de instrumentos a gran escala, es capaz de incluir todas las dimensiones que componen el concepto “Calidad” de la ES.

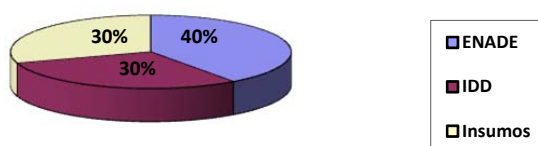
6.2.2 - El Concepto Preliminar de Cursos (CPC)

En agosto de 2008 con la divulgación de los resultados del ENADE realizado en 2007 el MEC también divulgó por primera vez, y con gran impacto en los medios de comunicación, el Concepto Preliminar de Curso (CPC) de todas las titulaciones de graduación que habían sido sometidos al ENADE en 2007. De acuerdo con la nota técnica elaborada por INEP, este indicador es producido desde la síntesis de los resultados del ENADE y de “insumos que tienen influencia en la calidad de las titulaciones”. En un primer análisis se tiene la impresión de que MEC/INEP están intentando superar las críticas de que, una vez más, un examen aplicado a los alumnos de determinada titulación definiría, aisladamente, la “calidad” de esta misma titulación. Por tanto crean un índice que supuestamente incorpora componentes

identificados genéricamente como Insumos, para liberar el CPC de la acusación de ser montado exclusivamente desde el desempeño de los alumnos en el ENADE.

El ENADE suministra la mayor parte de las informaciones que componen el CPC que a su vez presenta la composición que se observa en el gráfico 2.

Grafica 2 - Composición del CPC



Los Insumos están compuestos por: instalaciones e infraestructuras (3%) y recursos didácticos (8%), extraídos de la opinión de los alumnos a través del cuestionario respondido por los participantes del ENADE. Porcentaje de doctores (12%) y porcentaje de profesores a tiempo completo (7%), informaciones recogidas a través de cuestionario electrónico rellenado anualmente por cada institución.

Como se puede observar, el 81% de la composición del CPC depende del desempeño de los alumnos en la prueba anual del ENADE y de valoraciones realizadas por ellos en el cuestionario socio-económico sobre instalaciones, infraestructura y recursos didácticos de sus titulaciones. El resto de la composición del CPC, un 19% relativo a los porcentajes de doctores y de profesores que trabajan en régimen de tiempo completo, provienen de la evaluación basada en informaciones puestas a la disposición directamente por las instituciones. Según la nota técnica del INEP acerca del CPC y su composición fueron elegidos los insumos que más directamente

pueden influir en el desempeño de los alumnos en el examen nacional (ENADE). Ante esta situación, Rothen (2008) cuestiona:

“Extrañamente, el criterio para elección de los insumos más importantes es su influencia en el desempeño en la prueba anual. ¿Si el ENADE define los insumos que deben ser utilizados, por qué no se utiliza apenas el resultado de la prueba? ¿Sería una vergüenza asumir que el gobierno anterior, de Cardoso, tenía la razón al defender el examen nacional como un instrumento perfecto para la regulación de la educación superior? (Rothen, 2008: 11)”

El INEP informa, que las titulaciones que logren nivel estándar 1 y 2 en esta “evaluación” recibirán, obligatoriamente la visita de una comisión de evaluación. Para las titulaciones con niveles 3 y 4, la visita será opcional, y las titulaciones con concepto 5 tendrán renovación de reconocimiento publicadas automáticamente por el Ministerio de Educación.

En ese sentido, Rothen (2008) prosigue:

“Considerar la valoración del alumno es lícito y deseable, sin embargo tomarla como referencia única para la regulación del sistema parece absurdo. Sin mayores discusiones, en esa Nota Técnica, se asume que la evaluación discente es suficiente, contrariando la práctica del Ministerio de que la evaluación de los insumos la realicen expertos en visitas” in situ” [...] (Rothen, 2008: 12)”

De estas constataciones se puede desprender que, según el CPC, tienen calidad las titulaciones que:

- a) sus alumnos presentan buen desempeño en una prueba nacional con 40 cuestiones;
- b) reciben una evaluación positiva del alumnado en los insumos más influyentes en el resultado de la prueba; y
- c) presenta un cuerpo docente de acuerdo con las normas de titulación y régimen de trabajo.

La creación de este estándar tiene consecuencias tanto en la implantación del SINAES, como en la regulación de todo el sistema. Como hemos visto, las titulaciones que logren CPC igual o superior a 3 “no necesitan cumplir con la evaluación *in situ*”. Según el MEC, con la utilización del CPC, de una previsión anual de 3.000 visitas, apenas 1.800 serían realizadas. Con esta medida, el Ministerio parece pretender disminuir el número de titulaciones que reciban evaluación externa, y de esa manera, acelerar el proceso de reconocimiento de titulaciones de graduación, al tiempo en que lo convierte en más barato, perdiendo espacio la evaluación formativa y el rigor regulatorio.

6.2.3 - El Índice General de Cursos (IGC)

Días después de presentar el CPC, el MEC sorprende con la publicación de un segundo indicador instituido por la Portería Normativa nº 12 de 5 de septiembre de 2008, el Índice General de Cursos (IGC) de las instituciones de ES. El IGC se presenta como el indicador de calidad de una institución, extraído a partir de la evaluación de todas las titulaciones de graduación y de posgrado (máster y doctorado). En la primera aplicación de ese indicador, el INEP emitió niveles de estándares para 173 universidades, 131 centros universitarios y 1.144 facultades aisladas e integradas. (INEP, 2008)

El IGC depende fuertemente de la media del CPC (Concepto Preliminar de Cursos) y, en menor grado, de la media de los niveles de estándar de los programas de posgrado de cada institución. Se calcula ponderándose la media de los estándares CPC obtenidos por las titulaciones de graduación (ponderada por la cantidad de alumnos matriculados en cada titulación). El mismo cálculo se realiza con los programas de posgrado. La ecuación que resulta en el IGC es presentada por INEP de la siguiente forma:

$$IGC = \{ [PGrad \times G] + [Pmest \times (M+5)/2] + [Pdout \times (D+10)/3] \} \times 100$$

Fuente: Bitencurt, 2008

Donde:

G = media ponderada de los CPCs de la institución en las titulaciones de graduación; en ella la ponderación se da de acuerdo con el número de alumnos matriculados en cada titulación.

M = media ponderada de los estándares CAPES en los programas de posgrado, nivel Máster; en este caso, la ponderación se da de acuerdo con el número de alumnos matriculados en el Máster. El estándar de estos programas está limitado a 5.

D = media ponderada de los conceptos CAPES en los programas de posgrado, nivel Doctorado; en él la ponderación se da de acuerdo con el número de alumnos matriculados en el Doctorado. Los estándares son sustraídos de 2 para permitir la comparación con los de Máster.

PGrad, PMest y PDout = porcentaje de alumnos de titulaciones de Graduación, Máster y Doctorado.

Se debe destacar que estos porcentajes no son calculados directamente por el número de alumnos matriculados. Eso ocurre porque el número de alumnos de posgrado tiene un peso mayor del que tienen los alumnos de graduación. Los pesos son iguales al estándar logrado por el programa (en una escala de 1 a 7), sustraído de 2. En el caso de los Máster, el concepto se limita a 5.

El IGC resultante varía en un intervalo de 0 a 500 puntos. Para clasificación de las instituciones, el IGC continuo es transformado en estándar (o concepto). La métrica de esa transformación esta presentada en la tabla abajo:

Tabla 6 – Métrica de transformación del IGC en concepto

IGC continuo	Concepto IGC asociado
000 – 094 puntos	1
095 – 194 puntos	2
195 – 294 puntos	3
295 – 394 puntos	4
395 – 500 puntos	5

Fuente: MEC/INEP, 2008

El IGC utiliza la media ponderada de los Conceptos (Estándares) Preliminares de Cursos (CPC), siendo esta ponderación determinada por el número de matrículas en cada una de las titulaciones de graduación correspondientes, y por la media ponderada de las notas de los programas de posgrado, logradas desde la conversión de los estándares fijados por CAPES, basándose también la ponderación en el número de matrículas en cada uno de los programas de posgrado correspondiente. Dicho de otra manera, la Normativa n° 12 fija en los dos primeros párrafos del Artículo 2° que la ponderación tendrá en cuenta la distribución de los alumnos de la institución entre los diferentes niveles de enseñanza - Graduación y Posgrado (Máster y Doctorado).

Esos indicadores, CPC e IGC, buscan concentrar, en un *único* momento, informaciones de un *único* instrumento del SINAES, el ENADE, las informaciones sobre las titulaciones y las instituciones, clasificándolas y teniendo como resultado un ranking nacional de titulaciones e instituciones de ES.

No parecen quedar dudas de que los estándares derivados del ENADE, en especial el IGC, se volvieron importantes instrumentos de marketing en el sector de la ES. La divulgación de *rankings* ocupa grandes espacios de la prensa en todo el territorio nacional en cuanto los resultados son publicados, en una rutina establecida desde los años del antiguo ENC. Además, el ENADE ha recibido demasiada importancia por parte de los órganos gubernamentales, lo que puede caracterizar una pérdida de orientación con relación a la propuesta original del SINAES, o sea, a la evaluación educativa, formadora de la nueva cultura de evaluación institucional para la ES del país.

En síntesis nuestra percepción es que para el MEC los índices restituyen el poder regulador del Estado junto a las instituciones privadas, mayoría absoluta del sistema, y restablece un instrumento de comunicación con la sociedad de gran impacto mediático como ha sido la publicación del *ranking* de las "mejores y peores" instituciones de ES del país, promovido

por el MEC y presentado personalmente por el Ministro desde agosto de 2008. No obstante, tanto los problemas técnicos relacionados con el modo en que se establecen los índices, además del diseño de las pruebas, así como los relativos a los usos de los mismos, marcan un panorama poco alentador en cuanto al desarrollo de una cultura de evaluación adecuada a las necesidades del país, y a la ética de la evaluación.

7 - Las prácticas de autoevaluación en sus distintos niveles y resultados

7.1 - La experiencia de evaluación institucional de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE)

La Universidad Federal de Pernambuco fue creada en 1946 a partir de la fusión de tres escuelas tradicionales de formación superior, todas organizadas en las últimas décadas del siglo XIX: la Facultad de Derecho de Recife, la Escuela de Ingeniería y la Facultad de Medicina. Herederas directas de las demandas de formación de cuadros profesionales que atendiesen a la fugaz modernización económica impulsada en la región, entre otros factores, por la sustitución de los antiguos ingenios de caña de azúcar por las grandes usinas de azúcar y alcohol que inauguraban la industrialización de una pequeña parte de la producción agrícola del nordeste de Brasil.

La reunión de las escuelas para la creación de la entonces denominada Universidad del Recife no garantizó, por sí solo, un funcionamiento institucional unificado, o sea, había muy poca integración, las escuelas continuaron funcionando básicamente de la misma forma aislada, aunque bajo un mismo rectorado. Ese cuadro se modifica profundamente con la federalización ocurrida en 1959, cuando recibe la denominación actual de Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), componiendo la recién creada red nacional de universidades federales.

Fueron muchas las modificaciones estructurales y de concepción educativa a lo largo de esos casi 70 años de historia, pero quizá las más profundas hayan ocurrido en la reforma universitaria de 1968, que entre las muchas modificaciones producidas, masificó las matrículas, incorporó la investigación científica en el horizonte de la universidad pública brasileña y dio soporte tecnológico y de formación de mano de obra al desarrollo

económico proyectado por los tecnócratas del "milagro económico brasileño"⁷ en los gobiernos militares de la década de los años 70.

Con la crisis económica de los años 80 y la consecuente pérdida de centralidad de la universidad pública en el proyecto de desarrollo proyectado por la dictadura, la UFPE como todas las universidades federales, entra en un profundo proceso de desestructuración, con recortes de financiación, pérdida de profesores cualificados y la degradación de sus infraestructuras. En los años 90 el programa educativo de los gobiernos de orientación neoliberal prevé la transferencia de las obligaciones estatales con ese nivel de enseñanza hacia la iniciativa privada, lo que aflige de manera casi terminal la debilitada red de universidades federales, propiedad del gobierno central de Brasil.

Con el crecimiento económico producido en las dos primeras décadas de los años 2000 y las acciones de reestructuración de la ES pública, promovidas por los gobiernos de orientación obrera de centro izquierda, la UFPE ha vivido un proceso de desarrollo extraordinario con inversiones que le posibilitaron, por ejemplo, duplicar el número de matrículas y profesores, expandir la estructura física con construcción de dos nuevos *campus* en el interior del estado, con la adquisición de equipos e instalación de laboratorios de referencia, en un programa de inversiones solamente visto en los años 70 a cuenta de la reforma universitaria.

Actualmente la UFPE es una de las más importantes universidades brasileñas, tanto en estructura como en volumen de producción. Son más de 37.000 alumnos en 93 titulaciones de graduación y 116 de posgrado (Máster y Doctorado) instalados en 12 Centros Académicos distribuidos en 3 *campus* en las principales regiones del estado de Pernambuco, estando el mayor de ellos localizado en la ciudad de Recife, capital del estado.

⁷ Expresión utilizada para designar el período entre 1968 y 1973, cuando el PIB brasileño ha crecido un promedio de un 10% al año posicionando en aquel período su economía entre las ocho mayores del mundo (Earp e Prado, O "Milagre" brasileiro, 2003).

Con cerca de 2.586 profesores, 80% de ellos con titulación de doctor, de acuerdo con los levantamientos de los Ministerios de la Educación y de Ciencia y Tecnología, la UFPE ocupa la 7ª posición en producción de investigación científica entre las universidades brasileñas.

En esa trayectoria de casi siete décadas, las primeras acciones de evaluación institucional en la UFPE se registran durante la segunda mitad de la década de 1980, cuando fueron elaboradas directrices para la evaluación funcional de la clase de profesores colaboradores, y aprobadas normativas para su desarrollo en la carrera profesional, que incluían la exigencia de una evaluación del desempeño de esos docentes.

En la década siguiente, en 1992 se inició un proceso interno de evaluación de las titulaciones de graduación, que se integraría en el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) en 1993. En este período, fueron realizadas evaluaciones internas y externas de las titulaciones, y la Universidad apunta como resultados principales dejados por las experiencias evaluativas de aquel período la modificación de los mecanismos de ingreso de nuevos alumnos y la redefinición de los criterios para la transferencia de turnos⁸.

Influenciada por las deliberaciones de la Conferencia de Educación Superior de la Unesco, realizada en Francia en 1992, donde estuvo representada, la UFPE decide organizar un proceso de evaluación institucional externa en 1994, en la perspectiva de que "evaluación y mejoría de la calidad eran las nuevas peticiones del Siglo XXI". En este proceso, se ha lanzado un proyecto de evaluación institucional con dos organizaciones extranjeras, una europea y otra norteamericana, pues su enfoque se basa en que, aunque la universidad hubiera sido creada en los años 40 del s. XX con inspiración en los modelos universitarios europeos

⁸ En Brasil las normativas educativas determinan una jornada diaria mínima de cuatro horas, lo que posibilita que las instituciones organicen tres turnos de funcionamiento (mañana, tarde y noche) siendo las titulaciones nocturnas las más demandadas por los estudiantes más pobres, que tienen que conciliar la doble jornada de trabajo por el día y estudios por la noche (Inep, 2011).

(francés en particular), había sido fuertemente influenciada por la experiencia universitaria norte-americana desde la reforma universitaria brasileña de los años 60.

En abril de 1997 llega a la Universidad una comisión de la *"Association of European Universities"*, relacionada con la *Confederation of European Union Rectors' Conferences* (CRE). Esta Comisión ha trabajado en Pernambuco con el apoyo de una comisión interna, formada por docentes representantes de los Centros Académicos. En febrero de 1998 es finalizado el informe de los trabajos realizados, que fue distribuido con algunas representaciones de la comunidad académica.

En 1999 la Universidad recibió la visita de una comisión estadounidense - *"Middle State Commission on Higher Education"* - que concluyó su informe en marzo de 2000. Entre los años 2002 y 2003, la comisión europea de la CRE, realizó una evaluación continuada, buscando identificar qué acciones habían sido ejecutadas y si estas acciones habían mejorado el desempeño de la Universidad.

Esas iniciativas en evaluación institucional desarrolladas en asociación con agencias internacionales tuvieron como característica común un análisis basado en datos estadísticos e informes descriptivos elaborados por órganos o comisiones internas de la Universidad, encargadas de suministrar las informaciones que alimentarían los análisis y sugerencias hechas por los expertos extranjeros. Todas las etapas de ese proceso estuvieron enteramente circunscritas a los despachos de la cúpula gestora de la Universidad.

El producto final de esas dos experiencias de evaluación externa es una gran lista de recomendaciones ofrecida a la institución en la perspectiva de que su implementación facilitaría el camino de la universidad rumbo a su modernización, traducida por el aumento de su eficiencia y eficacia, aunque en la epistemología de estos estándares estén las referencias de la realidad europea o norteamericana de universidad, hecho que por sí solo, limitaba

sensiblemente las posibilidades de una simple implementación de las recomendaciones sin que fuese llevada en cuenta la compleja realidad de la universidad brasileña y en particular de la propia UFPE. Estos análisis quizá puedan explicar la poca repercusión de estas experiencias de evaluación institucional en la Universidad.

Concluidas las experiencias de evaluación institucional externa la UFPE y las demás instituciones de ES públicas del país pasan a depositar todas sus pocas energías para lograr un buen desempeño en la nueva política nacional de evaluación de la calidad, el Examen Nacional de Cursos (ENC). Impelidas sobre todo por el anuncio de que, su débil financiación estaría condicionada, a partir de ahora, por la ejecución presentada en el *ranking* nacional de instituciones.

Como hemos podido ver en capítulos anteriores, aunque en su normativa el ENC eligiera la evaluación institucional como un instrumento que compondría su organización, en realidad, lo que ha prevalecido para la definición del *ranking* nacional de las mejores y peores instituciones, ha sido exclusivamente el desempeño demostrado por los estudiantes en el examen nacional obligatorio, aplicado anualmente por el MEC/INEP a partir de 1996.

En la lógica clasificatoria y punitiva del ENC no había espacio ni siquiera para un debate en torno de las potencialidades de la evaluación institucional en un programa de mejora. Por el contrario, en el caso de las universidades federales el ENC consolidó una cultura de fragmentación institucional, pues la medida de la calidad era el desempeño de los alumnos de cada titulación, tomada aisladamente sin correlación con otros aspectos de la vida académica (como el acceso a buenas bibliotecas, los espacios de convivencia o el nivel de modernización de los laboratorios).

Este desempeño definía incluso la distribución de recursos por parte del gobierno federal, hecho que producía una disputa entre las propias titulaciones de una misma institución, impidiendo la construcción de un

proyecto institucional común, legitimado por todos (o por la mayoría) de sus agentes e instancias.

Con el final del ENC y la consecuente implementación del nuevo Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), la evaluación institucional se eleva a condición de centro de la nueva política de evaluación de calidad, momento en que la UFPE intenta rehacer el camino recorrido en períodos anteriores en lo que se refiere a sus experiencias en autoevaluación.

De acuerdo con las normativas del SINAES, la autoevaluación tiene por objetivos:

- producir conocimiento sobre la realidad de las instituciones;
- comprender los significados del conjunto de las actividades para mejorar la calidad educativa y alcanzar mayor relevancia social;
- identificar las potencialidades y las fragilidades;
- aumentar la conciencia pedagógica y la capacidad profesional del cuerpo docente y técnico-administrativo;
- fortalecer las relaciones de cooperación entre los diversos actores institucionales;
- tornar más efectiva la vinculación de la institución con la comunidad;
- y prestar cuentas a la sociedad.

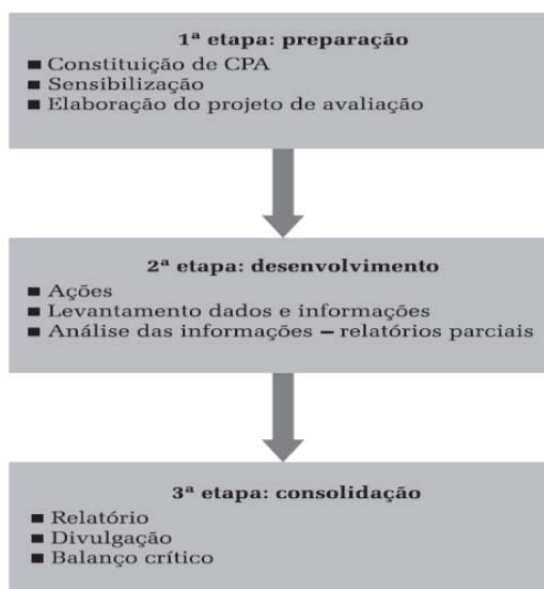
Para la realización de la autoevaluación por las instituciones y para la elaboración de sus respectivos informes, la CONAES ha publicado un conjunto de directrices orientadoras para el inicio de la evaluación en las instituciones, que pone de manifiesto aspectos que deberían ser considerados por la comunidad académica y por los gestores del proceso, tales como: compromiso por parte de los dirigentes de la institución con el proceso de evaluación institucional; existencia de un equipo de coordinación para realizar este trabajo, identificada como Comisión Propia de Evaluación (CPA); participación de la comunidad académica y de la comunidad externa

en todas las etapas de la evaluación; sistematización de informaciones válidas y confiables; y el uso efectivo de los resultados del proceso evaluativo en la gestión académica y administrativa de la institución.

Las normativas definen también, que todas las acciones de autoevaluación deberían ser coordinadas por la CPA de cada institución, siendo totalmente realizada antes de la evaluación externa, constituyéndose en un prerequisite para la visita de la comisión de evaluación externa.

En este sentido, el proceso de autoevaluación debería cumplir tres etapas, la primera debe ser la preparación, que incluye la constitución de la CPA, la sensibilización y la elaboración del proyecto de autoevaluación; la segunda, denominada desarrollo, contempla la recolección de datos e informaciones, el análisis de estas informaciones y la elaboración de informes parciales; y la última etapa, identificada como etapa de consolidación, reuniría el informe final, la divulgación y balance crítico, o sea, una meta-evaluación, como se puede notar en la figura 4.

Figura 2 – Etapas de Autoevaluación Institucional



Para el análisis de las practicas evaluativas en el marco del SINAES, desarrolladas por la UFPE en el primer ciclo de evaluación institucional (2004-2006), también adoptamos las etapas definidas por la Ley 8.614,

descritas arriba, y las normativas publicadas por la CONAES y INEP para la puesta en marcha de la autoevaluación. A continuación pasamos a describir cada una de las etapas de autoevaluación institucional desarrolladas en la UFPE, así como valorar sus posibles impactos.

7.1.1 - Etapa de preparación institucional para la autoevaluación

❖ Constitución de la Comisión Propia de Evaluación - CPA

La primera medida efectiva de implantación del SINAES en la UFPE fue la publicación de la Portería n° 1.291 en 14 de julio de 2004 que instauraba la Comisión Propia de Evaluación (CPA) en la Universidad. Inmediatamente dos aspectos llaman la atención en este documento, el primero es el significativo retraso en la creación de la comisión, pues la reglamentación del SINAES determinaba que todas las instituciones deberían crear su CPA en un plazo de 60 (sesenta) días, a contar de la publicación de la Ley en 14 de abril de 2004.

El segundo aspecto está relacionado con la composición de la CPA, formada por 8 miembros, siendo 6 (seis) profesores, 1 (un) estudiante y 1 (un) técnico administrativo. Como se puede notar, en esta primera composición no aparecen representaciones de la sociedad civil – como lo determina el SINAES - y la comisión está formada casi exclusivamente por docentes, siendo estas dos características frontalmente contrarias al principio de "participación democrática" definido por el SINAES y sus respectivas determinaciones legales, como las Directrices para composición y funcionamiento de las CPA's, que dice:

Art. 7° [...]

I - necesaria participación de todos los segmentos de la comunidad académica (docente, discente y administrativo) y de representantes de la sociedad civil organizada, quedando vedada la existencia de mayoría absoluta por parte de cualquier de los segmentos representados. (MEC, 2004)

Esta falta de observancia de las normas de composición de la CPA son agravadas por la designación de la entonces Vice-Rectora de Graduación como coordinadora de la comisión, incumpliendo una vez más las determinaciones y directrices definidas por el SINAES en el diseño de la nueva evaluación de la ES, particularmente en los Requisitos de la Autoevaluación, donde está definido que debe haber:

"compromiso explícito de los dirigentes en todas las instituciones con relación al proceso evaluativo. Sin embargo, **esto no significa que los dirigentes deban ser los principales miembros de las comisiones instaladas**. Lo importante es quedar evidenciado que hay un apoyo institucional para que el proceso ocurra con la profundidad y seriedad necesarias". (CONAES, Guía de Autoevaluación, 2004)

La primera coordinadora de la CPA justifica esa "falta de paridad entre las representaciones" en la composición inicial, por el retraso en el registro de la comisión en el Ministerio de Educación, un procedimiento obligatorio y que la UFPE todavía no había cumplido, pasados todos los plazos definidos por la Ley. Este retraso hizo que la administración central nombrase a algunos profesores que, aunque no fuesen expertos en evaluación, ya se habían involucrado eventualmente con experiencias anteriores de evaluación institucional en la Universidad, sea en el antiguo PAIUB o en el reciente Examen Nacional de Cursos (ENC).

En realidad, de acuerdo con la ex coordinadora, la Comisión nunca ha funcionado apenas con los 8 miembros indicados inicialmente, pues concomitantemente a la publicación de la Portería de nombramiento, la Vice-Rectoría de Graduación pidió a todas las 10 (diez) unidades académicas que indicasen un representante (docente) junto a la CPA. De igual modo, solicitó a las entidades de clase de profesores (ADUFPE), estudiantes (DCE) y técnico-administrativos (Sintufepe) que indicasen sus representantes y por fin, la Vice-Rectoría de Graduación nombra a un profesor jubilado de la Universidad - actualmente ligado a la iniciativa privada - como representante de la sociedad civil en la CPA.

De hecho, aunque el documento oficial nombrase una CPA con solamente con 8 (ocho) miembros, la presencia de profesores representantes de las unidades académicas, de las entidades de clase y del miembro de la sociedad civil puede ser percibida luego en las primeras reuniones de la Comisión en el segundo semestre de 2004. Aunque, en realidad, la CPA garantizase la representación de todas las instancias académicas y administrativas que forman la Universidad en los procesos de autoevaluación, si tomamos los fundamentos y principios del SINAES como referencia, se puede concluir que la CPA/UFPE es un colectivo parcial e inhabilitado para la construcción de un proyecto de evaluación participativo, pues está mayoritariamente compuesto por un único seguimiento de la comunidad académica, los profesores.

El estudio de las actas y de las entrevistas realizadas con los miembros de aquella primera composición de la CPA indican, todavía, otros dos factores que ayudan a comprender el incumplimiento de las determinaciones de la Ley del SINAES por parte de la UFPE, en lo que se refiere a la composición de su Comisión Propia de Evaluación:

"En el inicio de los trabajos el clima era de confusión y dudas [...] intentamos convocar algunos profesores que habían participado del antiguo PAIUB o que si interesasen por la cuestión de la evaluación institucional [...] nosotros no entendíamos la propuesta del SINAES y en el inicio todo fue muy difícil [...] El espíritu era de mucha incompreensión, no solo con la autoevaluación sino también con la propia CPA, ¿cuál debía ser su papel? ¿Cómo debería actuar? Creo que, todavía, esa incompreensión sobre las funciones de la CPA siga existiendo". (Entrevista con ex coordinador de la CPA, 2011)

La complejidad del nuevo modelo de evaluación parece generar cierta inseguridad institucional. Son múltiples dimensiones a evaluar, decenas de instrumentos, conceptos, indicadores y agentes involucrados en un proceso que tenía fecha para comenzar, pero no se preveía cómo y cuando se concluiría. La estrategia articulada por la administración de la UFPE para superar las primeras dificultades de comprensión de la propuesta del

SINAES y dar viabilidad para su implantación parece haber sido la convocatoria de docentes que contasen con alguna experiencia en acciones de evaluación institucional en la propia universidad desde indicaciones hechas por directores de unidades académicas o por la Vice-Rectoría de Graduación, unidades en las que en aquel momento se centralizaron las medidas de implantación de la autoevaluación.

En realidad, ese último factor - la localización institucional de la CPA, representa más un indicio de las fragilidades analíticas de la UFPE con relación a la propuesta SINAES, pues según investigaciones realizadas al respecto, junto a las universidades federales en aquel período, se observa que, de 45 instituciones investigadas, solo 3 han localizado su CPA en las vice-rectorías de graduación (Peixoto, 2009) lo que puede revelar en estas instituciones, el mantenimiento de una perspectiva de evaluación todavía vinculada al modelo anterior, del ENC, que se ocupaba únicamente de las titulaciones de graduación, a través de la verificación del desempeño de los alumnos egresados, desconsiderando una infinidad de otras dimensiones que caracterizan las instituciones universitarias y su misión social.

En la mayoría de las universidades federales la medida más recurrente ha sido de localización de sus CPA en las vice-rectorías de planificación, la segunda fue constituir las como comisiones asesoras ligadas directamente a la Rectoría, o incluso "flotando" en la estructura administrativa sin una localización orgánica definida, lo que les confería una condición de relativa autonomía de la administración central de las universidades. Por supuesto, esa última es la condición más adecuada para la localización institucional de una CPA, de acuerdo con la normativa que reglamenta el SINAES:

*"Una vez aprobada por los consejos superiores de la institución, **la CPA funcionará de forma autónoma en el ámbito de su capacidad legal, haciendo amplia divulgación de su composición y de su agenda**". (Directrices para la evaluación de la Ed. Superior, 2004:24)*

Conservadora y con poca vivencia institucional de autoevaluación la UFPE no consigue concebir una CPA que lleve a cabo el análisis de sus estructuras interiores sin que esa comisión esté rigurosamente encasillada en su estructura organizacional, con una jerarquía definida, propósitos declarados y sus productos sometidos a la apreciación de la administración superior.

Esta perspectiva de análisis es ratificada por el conjunto de medidas tomadas durante el proceso de implantación de la CPA/UFPE, como por ejemplo: la composición de una comisión casi exclusivamente formada por profesores indicados por la administración central; la indicación de un profesor (jubilado) de la propia UFPE como "representante" de la sociedad civil; y por fin, y no menos importante, mantener la CPA bajo la coordinación directa de un miembro de la administración central, localizándola en una instancia administrativa (Vice-Rectoría de Graduación) con pocas posibilidades de garantizar la globalidad a que se propone la autoevaluación vía SINAES.

La cuestión de la autonomía de las CPAs con relación a las instancias administrativas de las instituciones, se ha constituido en un elemento fuertemente cuestionado por las instituciones que componen el sistema de ES brasileño desde las primeras acciones de implementación del SINAES, pero en la UFPE ese cuestionamiento ha presentado frentes muy particulares de resistencia y negación que hemos podido observar en todas las etapas de la autoevaluación, condicionando sus prácticas y sus productos, como veremos más adelante. En el análisis de un representante docente, miembro de la CPA en aquel período:

"¡Esa condición de autonomía de la CPA acabó por generar muchos problemas para el desarrollo de nuestras acciones, en el trabajo práctico mismo! como la recogida de informaciones junto a los sectores de la universidad... El hecho de que la Vice-Rectora de Graduación sea la coordinadora de la CPA, nos ha ayudado mucho, pues una solicitud o convocatoria suya era más prontamente atendida por los sectores".
(Entrevista con miembro docente de la CPA, 2011)

En síntesis, el proceso de constitución de la CPA/UFPE fue marcado: por la falta de cuadros cualificados y listos para la evaluación institucional y su complejidad propia; por las limitaciones de comprensión de los fundamentos evaluativos del SINAES (globalidad, participación democrática, rendición de cuentas, etc.) y sus nuevas prácticas, y por la resistencia (desconfianza) en constituir un espacio coordinador de la autoevaluación fuera del control institucional y sus instancias. Estos factores aunque puedan haber contribuido en la debilidad de los procesos y productos de la autoevaluación de la Universidad, como analizaremos más adelante, también dieron origen a un rico debate interno sobre la naturaleza de los procesos de evaluación institucional, sus posibilidades y perspectivas en una comunidad con las características de la UFPE.

La falta de sistematicidad en los registros de las reuniones y encuentros de trabajo de la CPA nos impuso algunas limitaciones para un acompañamiento sistemático de los temas tratados y decisiones tomadas en el ámbito de la comisión. Así, en diferentes momentos es posible observar cuestionamientos, críticas y proposiciones esenciales no solo para el perfeccionamiento del proyecto de autoevaluación, que empezaba a ser construido, sino también fundamentales para la consolidación de una nueva cultura evaluativa en la institución. Esas observaciones fueron hechas particularmente en las reuniones de presentación del SINAES en los Centros Académicos, momentos en que toda comunidad era invitada a conocer y aportar sugerencias en la construcción del proyecto institucional de autoevaluación.

Paralelamente a la secuencia de encuentros de presentación y debate preliminar para la elaboración del proyecto de autoevaluación de la Universidad, que acontecieron entre octubre de 2004 y marzo de 2005, algunos miembros de la comisión participan de una serie de reuniones nacionales, encuentros regionales y *workshops* temáticos promovidos por el MEC y otras organizaciones relacionadas a la ES. En un importante proceso de maduración interno y externo, a lo largo del año de 2005 todas estas

acciones fueron provocando lentas modificaciones en la implantación del SINAES en la UFPE.

Un momento importante de ese proceso de maduración acontece en julio de 2005 cuando una nueva Portería del Rector reformula de manera significativa la CPA/UFPE, produciendo un hecho interesante y digno de señalar, relacionado con su composición. Así, de una comisión oficial nombrada con apenas 8 miembros, la UFPE pasa a tener la mayor CPA del país con 35 miembros nombrados por la Portería n° 1001 de julio de 2005, que la reestructura de la siguiente forma: 3 miembros indicados por cada uno de los 10 Centros académicos, siendo 1 profesor, 1 técnico administrativo y 1 estudiante (algunas unidades no indican representantes estudiantiles). Un representante de cada asociación de clase, 1 miembro de la sociedad civil (que permanece el mismo de la composición anterior), un coordinador, un representante de la Vice-Rectoría de Graduación y otro de la Vice-Rectoría de Extensión.

Esta composición de 35 miembros será mantenida durante todo el primer ciclo de la evaluación institucional del SINAES, aunque, ya en el segundo año de desarrollo de la auto evaluación – 2005 -, los encuentros de trabajo de la CPA llaman la atención por la baja frecuencia de participación de los miembros, exigiendo de la coordinación, como analizaremos más adelante, la elaboración de estrategias como el trabajo en subcomisiones y posteriormente la estructuración de un grupo de profesores autodenominado Comité Ejecutivo de la CPA/UFPE.

- ❖ Planificación, sensibilización y elaboración del proyecto de autoevaluación.

Los manuales del SINAES indican que esta etapa se realiza básicamente en las acciones de producción comunitaria de la propuesta institucional para el desarrollo de la autoevaluación, como la definición de objetivos, estrategias, metodologías y recursos a ser utilizados en el proceso, además de la organización de un calendario que contemplase los

plazos definidos por la Ley del SINAES. Orienta también en la definición de estrategias que promuevan la sensibilización de la comunidad en relación a la autoevaluación, especialmente en esos momentos primeros de implantación de la CPA y de elaboración del proyecto de autoevaluación institucional, en acciones como exposiciones, seminarios, o reuniones públicas, entre otras actividades.

Los manuales orientan, aún, que el "proyecto de autoevaluación se ajuste a las características de cada institución, en su apariencia y en las experiencias anteriores de evaluación institucional". Aunque no se ponga claro qué quieren decir objetivamente esas orientaciones, en la UFPE se puede considerar que ese proceso de construcción del proyecto institucional de autoevaluación tiene inicio en octubre de 2004, con la producción de un cronograma de elaboración del proyecto.

En la primera versión del cronograma presentada en reunión de la CPA en el comienzo del mes de octubre (06/10/2004) aparece una programación de 13 reuniones, propuestas como acciones de "sensibilización y consulta a la comunidad" con vistas a la elaboración del proyecto de autoevaluación. Todas las reuniones estaban previstas para desarrollarse hasta diciembre de 2004, en la siguiente secuencia: primero, encuentros con las representaciones sindicales (de profesores, técnicos administrativos y estudiantes), seguidos de un "grande seminario sobre evaluación que incluiría a toda la comunidad académica"; después una secuencia de 10 reuniones a realizarse en los Centros Académicos, y por fin, una última gran reunión abierta a toda la comunidad para presentación de la versión final del Proyecto de autoevaluación, "críticas y sugerencias". La CPA define también, que las reuniones en los Centros deben ocurrir en los Consejos Departamentales (órgano máximo de cada unidad académica) con participación ampliada de toda la comunidad de la unidad.

Durante las primeras presentaciones hechas en los Centros académicos, aún en el mes de octubre, verificamos algunas modificaciones en el cronograma presentado por la CPA. No había más referencias a los

encuentros con las representaciones sindicales, también desaparecen los seminarios de "sensibilización y crítica". Por la nueva formulación, lo que efectivamente permanecen son las 10 reuniones de presentación del SINAES en los Centros académicos y una conferencia, abierta a la comunidad, del Presidente de la CONAES prevista para el mes de febrero de 2005. En el nuevo cronograma la versión final del proyecto debe ser presentada al final del mes de marzo de 2005.

Según el coordinador de la CPA, en aquel período:

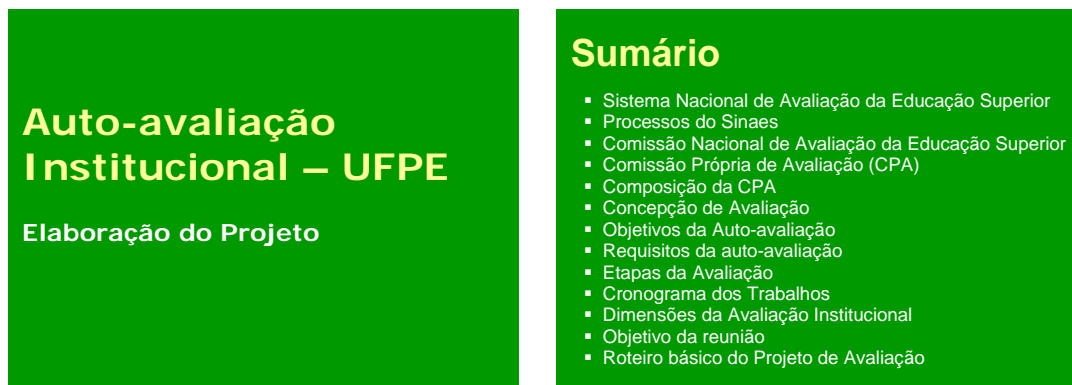
"Cada representante (de Centro Académico) fue responsable de proponer la reunión de presentación en su Centro [...] en las reuniones la participación ha sido reducida. Siempre habían unos más críticos que levantaban cuestiones sobre la naturaleza de la evaluación o algún cuestionamiento sobre la nueva propuesta, pero todo muy reducido [...]" (Entrevista con ex coordinador de CPA, 2011)

Los registros de las reuniones ocurridas en los Centros son sintéticos y fragmentados y en algunos casos ni siquiera existen. En realidad, los encuentros previstos inicialmente como momentos de sensibilización y escucha de la comunidad para subvencionar la construcción del Proyecto institucional de autoevaluación, se han transformado en reuniones exclusivamente de presentación del SINAES y su seguimiento en la UFPE.

A partir de los registros analizados las reuniones seguían, casi siempre, el mismo guión en todos los Centros. Al final de las reuniones de los Consejos Departamentales, el director de la unidad académica informaba de la presencia de los miembros de la CPA y de su propósito de presentación del nuevo sistema nacional de evaluación de la educación superior y luego pasaba la coordinación de la reunión a la CPA en la persona de uno de sus coordinadores que, a su vez, casi siempre informaba a todos quien era el representante de aquel Centro junto a la CPA; a continuación, iniciaba una presentación amparada en la exposición de una secuencia de diapositivas titulada "Autoevaluación Institucional - UFPE: Elaboración del

Proyecto", cuyo Sumario (como podemos ver abajo) indicaba 13 puntos a ser tratados a lo largo de la presentación.

Figura 3 - Diapositivas presentadas por la CPA



Concluida la presentación, los participantes eran estimulados a que presentaren preguntas, sugerencias, y dudas eventuales. De las 9 reuniones realizadas hay registros escritos de 5, y siempre con la fragmentación y superficialidad de esos registros, llama la atención el extenso abanico temático de las propuestas y aportaciones de los participantes. Son cuestiones de las más diversas, como: la crítica a las propuestas de evaluación institucional desarrolladas por el Estado en los últimos años; los problemas de infraestructura de cada Centro; los riesgos del juicio de valor producido por las evaluaciones oficiales; la falta de apoyo financiero para las acciones de autoevaluación; entre otras.

Aunque diversificadas, las cuestiones tendían a respetar dos elementos comunes: la mayoría de ellas se remitía a las problemáticas, desafíos y demandas de cada Centro Académico o área de conocimiento, y casi siempre eran formuladas exclusivamente por los profesores presentes a las reuniones.

Siguiendo la programación prevista en el Cronograma establecido, las reuniones en los Centros acontecieron hasta el mes de febrero de 2005. Al final del mes de marzo la CPA se había realizado el registro del Proyecto de autoevaluación junto al INEP. Como este mes de marzo de 2005 fue

establecido como fecha límite para que todas las instituciones de ES del país hiciesen el registro de sus proyectos, terminado el plazo, el INEP realizó un informe en el que constataba que las Universidades Federales fueron las instituciones que menos cumplieron esta exigencia del SINAES y, por este motivo, convocó a la representación nacional de esas universidades -la Andifes- para la proposición de estrategias de sensibilización de estas instituciones, que son las más complejas entre las que componen la ES del país.

Para subvencionar los trabajos con Andifes, el INEP elabora un estudio donde revela que de las 45 universidades federales existentes en aquel momento, solamente 19 habían registrado proyectos de autoevaluación en el plazo estipulado, por consiguiente, el 58% de las universidades federales no habían cumplido ese procedimiento obligatorio. El informe incluye, también, un análisis de los proyectos presentados, para eso el INEP compuso una comisión especial que, basada en la legislación y normativas que deberían orientar la construcción de estos proyectos, estableció un guión orientador para el análisis.

Los aspectos presentados en el guión orientador consideran que los proyectos encaminados tendrían que atender a:

- a) los principios y directrices del SINAES;
- b) las dimensiones definidas en el manual de autoevaluación;
- c) los objetivos y funciones de las instituciones;
- d) la utilización del perfil y de la realidad de la institución como referencia de la propuesta evaluativa;
- e) la definición de metodología y etapas del proceso evaluativo;
- f) la presentación de los instrumentos que deben ser utilizados en el proceso;
- g) la descripción de las formas de análisis y tratamiento de los datos y la difusión de los resultados;
- h) la indicación del modo en que los resultados de la autoevaluación deberían ser incorporados en las acciones académico-administrativas;
- i) la presentación de un cronograma;

j) referencias a la composición de la CPA y su respectiva representatividad.

De acuerdo con el análisis de la comisión evaluadora, los ítems (d), (f) y (g) fueron aquéllos que presentaron mayores problemas en el conjunto de las propuestas encaminadas por las Universidades Federales. Según el INEP, aunque la gran mayoría de los proyectos sea bien evaluada, cerca del 30% de las propuestas se distanciaban mucho de los requisitos tomados como referencia.

Aunque los resultados no nombren los proyectos con sus respectivas universidades, si aplicamos los requisitos del informe al proyecto UFPE no es difícil percibir que él atiende parcialmente o desconsidera particularmente los ítems (g), (h) y (j). Para el ítem (g) el proyecto UFPE no indica formas efectivas de difusión de los resultados de la autoevaluación, limitándose a prever "*reuniones de presentación de resultados con directores de unidades académicas y coordinadores de titulaciones*" (pg.10). El ítem (h) evidencia uno de los aspectos de mayor fragilidad en la propuesta UFPE, cual sea, la total inexistencia de indicaciones de formas de incorporación administrativa o académica del producto de la autoevaluación en el Proyecto puede revelar una visión "lineal" de autoevaluación, que lo reduce a un simple *check list* burocrático y estéril para la institución.

En cuanto al ítem (j), las pocas indicaciones presentadas en el proyecto acerca de la composición y representatividad de la CPA no aclaran la realidad del desequilibrio entre los segmentos que componen la comunidad académica, mucho menos hace referencia al hecho de que el propio proyecto había sido elaborado por una pequeña "subcomisión" compuesta exclusivamente por profesores.

El Proyecto de autoevaluación presentado por la CPA/UFPE es un documento sintético de 28 páginas que técnicamente no comete faltas importantes, pero si lo contrastamos con los fundamentos y concepción del SINAES es fácil percibir que la propuesta no incorpora uno de los dos ejes fundamentales del nuevo sistema de evaluación, como es la dimensión

educativa de los procesos evaluativos desarrollados en el ámbito de la propia institución.

Se puede observar en fragmentos como, por ejemplo:

"Dando secuencia a sus prácticas evaluativas, el objetivo general del presente proyecto es implantar y desarrollar en la UFPE un proceso de evaluación institucional que posibilite, a través de un auto conocimiento, la orientación y/o reorientación de su planificación, con base en la identificación de sus fragilidades, potencialidades y desempeño. Todo eso pretendiendo estimular, desde informaciones fidedignas y construidas colectivamente, la mejoría y el desarrollo de la calidad académico-científica de todas sus áreas de conocimiento y actuación [...]" (Proyecto de autoevaluación UFPE, 2005:5)

Aunque sean constantes referencias, como éstas, al compromiso institucional con el desarrollo de una autoevaluación que tiene como meta la calidad y su repercusión en el perfeccionamiento de la actuación social de la universidad, el proyecto no incorpora la perspectiva formadora que debía contener las acciones de autoevaluación en cada una de las etapas del proceso. La CONAES advierte que el riesgo de construir un modelo de calidad a ser perseguido por la institución sin una participación efectiva de los sujetos que en ella actúan, es el de "proyectar un modelo externo y abstracto de calidad institucional".

En la concepción del SINAES, es responsabilidad de las propias instituciones forjar un modelo institucional en los términos de su misión y, a partir de él, debe ser evaluada la institución real. Atender a ese requisito del SINAES es aceptar el desafío de la construcción de un modelo de calidad referenciado en la participación efectiva de los actores institucionales. A su vez, el proyecto presentado por la CPA/UFPE entiende los actores comunitarios como meros "informadores", "usuarios" o "suministradores de servicios" universitarios. Todas las referencias hechas a la participación de los miembros que componen la comunidad académica (docentes, discentes y técnicos administrativos) están basadas en esa perspectiva, sea en la

producción de los indicadores o en el análisis y socialización de los productos de la evaluación institucional.

Otro factor que marca el análisis del Proyecto es el énfasis con que registra sus experiencias anteriores de evaluación institucional, reivindicando incluso la condición de "universidad pionera" en la formulación de experiencias de esa naturaleza, como ejemplo de ello están las referencias a experiencias de evaluación docente desarrolladas al final de los años 80; las experiencias con el PAIUB, a principios de los años 90 y más recientemente los informes de evaluación externa producidos por las comisiones de expertos de universidades europeas y norteamericanas al final de la década.

No obstante, la indiscutible relevancia que esas experiencias deben haber representado para la UFPE, el Proyecto no informa el tipo de relación que existe entre esas experiencias desarrolladas a lo largo de dos décadas, sus impactos e incorporación de resultados y sugerencias de mejora producidas. Menos aún, el modo en que esas vivencias institucionales están siendo incorporadas en la propuesta actual de autoevaluación.

Finalmente, aunque no menos importante, identificamos una completa falta de indicaciones de formas por las cuales la Universidad debería incorporar las sugerencias producidas por la autoevaluación en acciones o planes de mejora, lo que hace del proyecto un instrumento lineal, sin compromiso con la consecución de un ciclo evaluativo integral (comienzo, medio y fin), pues encierra sus propósitos en sí mismo como si se tratara de una acción burocrática que pretende exclusivamente cumplir un rito obligatorio impuesto por el Estado como acreditador y, al mismo tiempo, mantenedor de la Universidad.

7.1.2. - Etapa de desarrollo de las acciones de autoevaluación

En esta etapa los manuales de autoevaluación institucional del SINAES indican la importancia de garantizar la coherencia entre las acciones

y metodologías previstas en el proyecto institucional de autoevaluación y su desarrollo efectivo, manteniéndose la articulación entre los participantes de la evaluación y respetándose los plazos estipulados por la coordinación nacional del SINAES para la construcción y entrega del informe institucional al INEP.

En la UFPE, con la conclusión del calendario de presentaciones del SINAES en los Centros Académicos y el registro del Proyecto de autoevaluación junto al INEP, que según la propia coordinación de la CPA, "ya estaba listo desde el final de 2004", tuvo inicio el desarrollo de las acciones efectivas de evaluación institucional.

Una de las dificultades primeras que la CPA encontró en esa fase es la frecuencia irregular de sus miembros a los encuentros de trabajo, un ejemplo de eso son los registros de asistencia a las reuniones a lo largo de los años 2005 y 2006 (período de construcción del primer informe SINAES de la UFPE), donde se puede observar encuentros en que estuvieron presentes más de 50 (cincuenta) participantes y otros con solamente 6 (seis). Las reuniones tenían una asistencia media de cerca de un tercio de los miembros de la CPA.

Como forma de superación de esa dificultad y de dar viabilidad a las acciones de evaluación institucional, la CPA instituye un equipo de trabajo y lo denomina "comité ejecutivo", compuesto por 9 (nueve) profesores representantes de unidades académicas y por el coordinador de la CPA. Es importante registrar que esos 10 miembros que componen el comité ejecutivo son elegidos entre aquéllos que ya mantenían una frecuencia regular a los encuentros de trabajo.

De igual modo, asumiendo la organización del "comité ejecutivo" como una estrategia legítima de funcionamiento de la CPA, como respuesta a la baja frecuencia de asistencia de sus miembros, es imposible no señalar que esta estrategia formaliza y convierte en algo permanente la ausencia de

estudiantes y técnicos administrativos en la definición de los rumbos y desarrollo de la autoevaluación en la universidad.

En un artículo publicado en 2006, Ramos y Sales describen la organización y dinámica de las reuniones de trabajo de la CPA/UFPE en el período de construcción del primer informe en los marcos del SINAES, y con relación a la participación de los tres seguimientos comunitarios en las reuniones de trabajo, afirman:

“De manera general, la participación expresaba el orden simbólico de la institución educativa: profesor con centralidad de poder, servidores y estudiantes pasivos. [...] En las reuniones, algunos integrantes hablan poco, otros mucho y otros ni hablan. [...] Los docentes hablan con frecuencia ya los funcionarios y estudiantes se quedan, en la mayoría de las veces, callados y quietos, pareciendo no formar parte de la Comisión. No hay esfuerzos por parte de los docentes en “integrar” los estudiantes y funcionarios en el proceso de discusión”. (Ramos y Sales, 2006: 10)

Además de relatos como éstos, a cerca del "silencio" de estudiantes y técnicos administrativos en las reuniones dedicadas al diseño de la autoevaluación en la universidad, los pocos registros de frecuencia existentes en el período, evidencian una caída gradual en la frecuencia de asistencia de estudiantes y técnicos administrativos a los encuentros de trabajo convocados por la CPA en todas las etapas de la evaluación institucional que antecedieron la conclusión y entrega del Informe de autoevaluación al INEP/MEC a mediados de 2006.

En este sentido, observase a continuación un párrafo del capítulo de metodología del Proyecto de Autoevaluación de la UFPE, y su énfasis en las categorías de movilización y participación comunitaria como elementos centrales de la construcción de la autoevaluación que sería implementada en la universidad:

“[...] es necesario que haya sensibilización y movilización de la comunidad, tanto para que se favorezca la recogida de datos, como para que se incite un proceso de evaluación continua.[...] los momentos de participación son

importantes para que se aumente la conciencia pedagógica y la capacidad profesional del cuerpo docente y técnico administrativo, además de fortalecer las relaciones de cooperación entre los diversos actores institucionales. De forma concreta, estos momentos deben generar discusiones sobre los instrumentos de la evaluación y sobre las adaptaciones que deben ser hechas [...]” (Proyecto de Auto evaluación UFPE, 2005-9)

El Proyecto continua, ahora aclarando los caminos metodológicos que deben ser seguidos durante la autoevaluación:

“En términos de los procedimientos generales, es también muy importante establecer plazos para dotar al proceso de una periodicidad compatible con la utilización de sus resultados para fines de reformulación de los problemas encontrados en todos los niveles de la universidad. En estos plazos, se debe encontrar un espacio para que se discuta también internamente, junto a toda la comunidad académica, los resultados de la evaluación, elaborando al final una síntesis para una amplia divulgación”. (Proyecto de Auto evaluación UFPE, 2005: 10)

Lo que se puede desprender de esos fragmentos del Proyecto de Autoevaluación es un énfasis recurrente en la participación comunitaria como un elemento central del diseño metodológico en todas las etapas previstas para la evaluación interna, (tal como determinan los manuales y otras normativas del SINAES) y, aunque el proyecto no presente formas efectivas de divulgación e incorporación del producto de la autoevaluación en la mejora de la institución, la participación amplia y efectiva de todos los segmentos que componen la comunidad académica está garantizada, al menos en la perspectiva teórica.

Para la implementación de esta metodología, marcada por la "participación comunitaria" el Proyecto prevé la utilización de 3 instrumentos de manera secuencial: el primero será el análisis de documentos institucionales (proyecto pedagógico, plan director y otros análogos); el segundo será la aplicación de cuestionario (formulario) junto a alumnos, profesores, coordinadores de titulaciones, jefes de departamento, directores de centros, secretarías y demás funcionarios; y el tercero será la

realización de entrevistas con profesores, alumnos y técnico-administrativos, para profundizar en posibles cuestiones que pudieran haber pasado desapercibidas en los formularios.

Es indiscutible la adecuación y coherencia de la metodología propuesta por el Proyecto cuando lo matizamos con las directrices de la Ley que instituye el SINAES, que tiene entre sus propósitos *"la profundización de las responsabilidades sociales, la promoción de valores democráticos, el respeto a la diferencia, a la diversidad y la afirmación de la autonomía y de la identidad de las instituciones que participan de la evaluación"* (Art. 1º, Ley 10.861, 2004). Pero, es en el desarrollo práctico de las acciones previstas en el Proyecto de autoevaluación que esta metodología toma un rumbo distinto y hasta contradictorio con la autoevaluación definida en la perspectiva del SINAES.

En este sentido, las manifestaciones de la Coordinación de la CPA, en aquel período, es esclarecedora acerca de las dificultades de implementación de la metodología prevista en el Proyecto original:

"Hicimos el informe dentro de la CPA, no hubo discusión ni consulta a la comunidad durante la elaboración del material. Fue todo muy movido por la prisa. El tiempo iba pasando y el apretón era grande para cumplir los plazos". (Entrevista con la Coordinadora de CPA, 2011)

Y sigue:

Coordinadora de la CPA - *En conclusión, entregamos el informe al INEP y lo consideramos como un informe parcial.*

Entrevistador - *¿Porque parcial?*

Coordinadora - *Porque en él no hacíamos grandes análisis ni sugerencias, hicimos lo que fue posible con la prisa para que cumpliésemos los plazos y también por nuestra incompreensión del propio SINAES.*

De hecho esa "incompreensión del SINAES", señalada varias veces por la coordinación de la CPA, comienza a volverse perceptible aún en las

primeras medidas tomadas en la puesta en marcha de la evaluación institucional y en la consecuente elaboración del Informe.

En los últimos meses de 2004, para subvencionar el inicio de los trabajos de miles de CPAs esparcidas por todo el país, la CONAES publica un manual de "Orientaciones Generales para la Autoevaluación de las Instituciones". Se trata de un documento que sugiere en líneas generales un guión metodológico y de estructuración del informe de autoevaluación en torno a 10 dimensiones institucionales definidas por la Ley n° 10.864, como obligatorias a todas las instituciones. En la perspectiva de operar las evaluaciones en todas las diez dimensiones el manual sugiere que cada una de ellas sea estructurada en torno a tres núcleos:

1. Núcleo básico y común - con tópicos obligatorios para todas las instituciones que componen el sistema;
2. Núcleo de temas optativos - una lista de cuestiones formuladas como preguntas y presentadas como "sugerencias" a ser o no considerados por las instituciones.
3. Núcleo de documentación, datos e indicadores - son presentados una serie de datos, indicadores y documentos que pueden aportar para fundamentar y justificar los análisis e interpretaciones en cada una de las 10 dimensiones.

Aunque un documento con esas características pueda promover alguna estandarización de los procesos de autoevaluación que estaban ocurriendo simultáneamente en instituciones que componen un sistema de ES absolutamente diverso, como el brasileño, escondiendo o apagando soluciones creativas desarrollados en situaciones igualmente diversas en un país con dimensiones continentales, el manual aclara en varios momentos su intención de servir exclusivamente como un conjunto de sugerencias que pueden ser útiles en el inicio de la puesta en marcha de un proceso complejo de autoevaluación, como lo es el determinado por SINAES:

"Es fundamental destacar que las dimensiones, así como los tópicos apuntados, no agotan el abanico de actividades/situaciones y cuestiones que

acontecen en las instituciones de educación superior. Por eso, estas Orientaciones Generales para la autoevaluación no deben ser consideradas un instrumento para mero cotejo o verificación o, simplemente, cuantificación. Al contrario, se espera que esta selección de temas sea vista como punto de partida para la construcción de un amplio proceso de discusión y ponderación sobre las diversas facetas y actividades institucionales, permitiendo la profundización del conocimiento y comprensión sobre las mismas". (Manual de orientación para la autoevaluación, 2004:14)

La CPA/UFPE ignora esas "advertencias" hechas por la CONAES en el propio documento y lo incorpora integralmente como guía de elaboración de su Informe institucional poniendo en evidencia no sólo una opción metodológica poco participativa y creativa, sino también una visión limitada de todo el proceso evaluativo, como analizamos a continuación.

El seguimiento de las acciones de autoevaluación en este primer ciclo de evaluación institucional del SINAES en la UFPE, a lo largo de cerca de 16 meses, revela un alejamiento progresivo del itinerario y de los fundamentos definidos en el Proyecto de autoevaluación publicado en 2005 y que, en teoría, debería orientar las estrategias, elecciones metodológicas y principios interpretativos en el ámbito de la universidad en el proceso de autoconocimiento.

En la tentativa de comprender estas primeras medidas, tomadas por la CPA, para el funcionamiento de su autoevaluación, identificamos en las palabras de ex coordinadores y miembros de la comisión, algunos elementos que pueden ayudar a dilucidar el porqué de las decisiones tomadas:

"La experiencia de presentación del SINAES en los Centros ha sido muy poco participativa [...] Muchos profesores ni siquiera querían conocer nuestra propuesta de autoevaluación, se retiraban de la reunión y otros demostraban un total desinterés por el tema [...] Tienen miedo de evaluación. Miedo de castigo, de control y de execración profesional, como

ya habíamos visto en otras iniciativas dichas de "evaluación" en la historia reciente del país". (Entrevista con docente ex miembro de la CPA, 2010)

La percepción de la CPA, después de la experiencia en los Centros y de los primeros contactos con organismos e instancias internas de gestión administrativa y académica, era que los actores comunitarios no deseaban la evaluación, y más que eso, desconfiaban de los procesos, de los agentes y, principalmente del uso que se daría a las informaciones y productos que ofreciesen de la evaluación interna de la universidad. Los agentes comunitarios no entendían la evaluación institucional como promotora de mejora.

Constatado el poco interés comunitario por la autoevaluación, la CPA no propone ninguna iniciativa de reconstrucción de la cultura evaluativa percibida en la institución, como sería su papel. Creo que por dos razones: por un lado, le faltaba personal cualificado que comprendiera la trayectoria institucional que había forjado una cultura de resistencia y desconfianza de los procesos evaluativos; por otro lado, las presiones generadas por la nueva normativa de evaluación institucional que condicionaba la clasificación de la universidad (si tiene calidad o no) a la presentación de un producto en un tiempo determinado. Estas razones, sumadas a lo que Santos (2000) ha llamado "estrategias de dispersión", a través de las cuales las universidades intentan administrar los cuestionamientos originados por su crisis, han marcado los pasos siguientes de la autoevaluación en la UFPE.

Frente a estas dificultades, la CPA redefine sus estrategias de funcionamiento, y de acuerdo con la coordinación:

"En aquel contexto, si parásemos todo para rediscutir el concepto de evaluación institucional, no terminaríamos el informe en el período estipulado por el INEP y eso generaría graves consecuencias para la universidad". (Entrevista con la Coordinación de la CPA)

En el análisis de las pocas actas de reuniones del Comité Ejecutivo a que hemos tenido acceso, no se observan estudios, debates ni cualquier

otra iniciativa sistemática de análisis y reflexión sobre la evaluación y de sus procesos en el ámbito de la CPA. Toda la energía de la CPA se centra en la producción del Informe institucional de autoevaluación; por tanto, el proyecto de autoevaluación no se constituyó como un documento de referencia y la Comisión pasó a utilizar el Manual de Orientación de autoevaluación como única guía (un gran formulario) en la que todas las cuestiones formuladas debían ser contestadas con el mayor número de indicadores y datos que demostraran un funcionamiento adecuado de la universidad.

Las acciones de elaboración del informe incluían la organización de sub-comisiones, equipos de dos o tres miembros del Comité Ejecutivo responsables de buscar informaciones y recabar datos para "rellenar el formulario" en las cuestiones relativas a una determinada Dimensión. En ese proceso son significativas las quejas de la Coordinación y de diferentes miembros del Comité Ejecutivo, en lo que se refiere a la receptividad y contestación a las solicitudes hechos por la CPA a diferentes órganos y sectores de la universidad:

*"Por veces tuvimos que pedir la intermediación de la Vice Rectora para que un dato o información solicitada pudiese, después de mucho tiempo, ser repasado a nosotros por determinados sectores de la Universidad".
(Entrevista con la Coordinación de CPA, 2011)*

Finalmente, la culminación del período de desarrollo de la autoevaluación en la universidad es la conclusión de un informe que lleva en su contenido toda limitación y superficialidad de un documento que solamente ha buscado atender a una exigencia burocrática, como analizaremos seguidamente.

7.1.3. - Etapa de conclusión del primer ciclo de autoevaluación SINAES en la UFPE

❖ El Informe

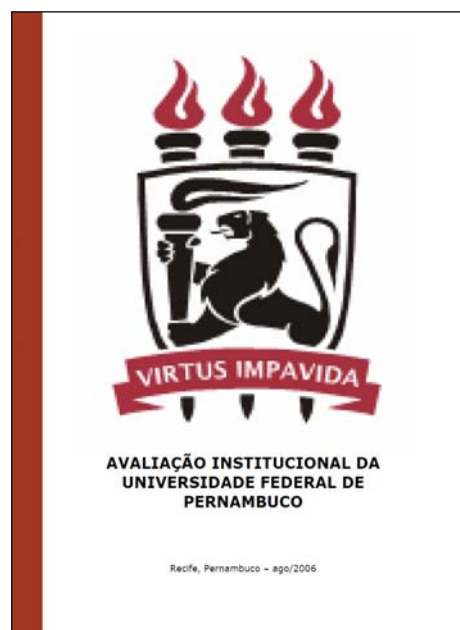
Considerado como uno de los documentos de mayor relevancia en el proceso de evaluación de las instituciones de ES, el SINAES entiende que el informe institucional de autoevaluación:

"[...] debe expresar el resultado del proceso de discusión, de análisis e interpretación de los datos provenientes, principalmente, del proceso de autoevaluación. [...] Los destinatarios del informe son los miembros de la comunidad académica, los evaluadores externos y la sociedad. Considerándose esa diversidad de lectores, son fundamentales la claridad en la comunicación de las informaciones y el carácter analítico e interpretativo de los resultados logrados. Además, es deseable que presente sugerencias para acciones de naturaleza administrativa, política, pedagógica y técnico-científica a ser implementadas". (Guía de orientaciones generales, 2004:11)

Sin tener en cuenta casi todas estas determinaciones, en agosto de 2006 la CPA/UFPE realiza la entrega oficial al INEP de su primer informe de autoevaluación en los marcos del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior. Se trata de un documento con 160 páginas que puede ser considerado la síntesis que resume lo que fue ese primer ciclo de evaluación institucional del SINAES en la experiencia de esta universidad, que es una de las más importantes universidades brasileñas.

❖ Visión General del Documento

La comparación del Informe presentado por la CPA/UFPE, sea con los conceptos y determinaciones del SINAES para esa clase de documento, sea con los informes producidos por la propia UFPE en experiencias anteriores de autoevaluación, evidencian un documento superficial y fragmentado, cuyas posibilidades efectivas de contribución con la maduración de los



Portada del Informe de autoevaluación UFPE

procesos evaluativos y la consecuente consolidación de una nueva cultura evaluativa en la universidad, son muy limitadas.

Técnicamente, ese material ni siquiera podría ser considerado un informe, pues no presenta las características de esta clase de documento técnico. Como lo habíamos indicado anteriormente, la CPA había desconsiderado su Proyecto inicial de autoevaluación y adoptado como única referencia el Manual de Orientación de Auto Evaluación, publicado por la CONAES. Aunque el informe reproduzca integralmente los tópicos y cuestiones sugeridas por el Manual, en cada Dimensión evaluada, hecho que le ha conferido un aspecto de formulario, presentado como una lista de preguntas y respuestas. La CPA no tiene en cuenta otras recomendaciones del Manual, particularmente cuando se indica que *"[...] al final (del informe) debe ser redactado un capítulo-síntesis integrando las dimensiones analizadas y apuntando recomendaciones para la superación de las dificultades encontradas y diseminación de los aspectos positivos"* (Guía de auto evaluación, 2004: 38).

Si aceptamos las críticas señaladas, el Informe debe ser entendido como un documento parcial, que como tal ha cumplido solamente uno de los ritos indicados para el inicio del proceso de autoevaluación propuesto por el SINAES, que es la recolección de informaciones institucionales primarias, traducidas en la exposición de estadísticas, cuantitativos y descriptivos organizacionales. La parcialidad del documento está en la ausencia absoluta de tentativas de interpretación, consideraciones o análisis de esas informaciones o el modo en que ellas pueden aportar para definir acciones de mejora institucional.

No hay referencias al funcionamiento de la autoevaluación y de los procedimientos que generaron las informaciones presentadas en el Informe, sus dificultades, estrategias de superación, como por ejemplo la organización del Comité Ejecutivo, de subcomisiones o cualquier otra acción entre las muchas que intentaron superar los desafíos que se presentaron a lo largo del proceso de autoevaluación. No obstante, aunque no se observen

tentativas explícitas de análisis de los datos presentados, es muy clara la intención de poner en evidencia, en las respuestas formuladas para cada pregunta, la idea de que la institución funciona bien y está igualmente bien administrada. En este sentido es intrigante el hecho de que el Informe no incluya la dimensión “Sustentabilidad Financiera” entre sus elementos demostrativos de calidad, lo que configura un incumplimiento de la Ley n° 10.861, que determina que el conjunto de las 10 Dimensiones indicadas deben componer, obligatoriamente, los informes de autoevaluación de todas las instituciones del sistema.

El texto de presentación del Informe es una muestra significativa de una perspectiva de divulgación del documento, como si se tratara de una especie de anuario estadístico de buenos hechos y de desarrollo positivo de la institución. Aunque, en un pequeño fragmento, el texto reconozca que:

“[...] aunque existan en la Universidad momentos de evaluación relativamente antiguos, no existe en la UFPE una cultura evaluativa, de amplio entendimiento e intensa participación. De esa manera, revela la existencia de un ambiente poco preparado y algunas veces hostil a la evaluación de una forma general. La hostilidad se basa en la desconfianza de que la utilización de los resultados de esta evaluación sea punitiva. Estos factores dificultaron la discusión con la comunidad y, por eso, todavía nos encontramos en proceso de discusión”. (Informe de Evaluación Institucional UFPE, 2006:5)

La principal característica del pequeño texto de presentación del Informe, es demostrar que la UFPE es una universidad que se desarrolla favorablemente en todas las perspectivas o dimensiones, evaluadas. El texto incluye expresiones como:

*[...] la Universidad Federal de Pernambuco está entre las mejores de Brasil.
[...] la Universidad está en una posición destacada entre las instituciones evaluadas.*

La Universidad Federal de Pernambuco ha sido pionera en el área de evaluación institucional [...]

(Informe de Evaluación Institucional UFPE, 2006)

Esta perspectiva puede ser observada no sólo en el texto de presentación, sino en todas las respuestas formuladas en las 9 (nueve) Dimensiones que componen el documento.

En lo referente a las metodologías utilizadas en la construcción del Informe, lo que se pudo registrar es que las respuestas fueron producidas teniendo como fuentes principales documentos internos de las vice rectorías, bancos de datos de órganos y sectores vinculados a ellas, informes anuales de gestión y datos provenientes de estudios periódicos organizados por el MEC junto a las instituciones de ES de todo el País.

Existen informaciones dispersas de que por algún período se ha puesto en disponibilidad a los estudiantes y docentes un cuestionario en la *Website* de la Universidad, que pretendía recoger la opinión de estos dos sectores sobre la estructura y funcionamiento de la institución. Los motivos que impidieron la incorporación de esos supuestos instrumentos como fuente de información al Informe no se especifican; el hecho es que en los raros momentos en los que el documento hace referencia a la opinión de algún sector de la comunidad académica, es cuando incorpora las respuestas ofrecidas por los estudiantes de 10 titulaciones de la universidad que se sometieron al ENADE en 2004, ocasión en la que contestaron a un cuestionario socioeconómico propuesto por el INEP a todos los alumnos que serían sometidos a las pruebas de aquel año, y cuyos resultados son compilados y enviados a las respectivas instituciones que tuvieron alumnos participando del ENADE.

En síntesis, la visión general dejada por la primera lectura del Informe de autoevaluación de la UFPE es la de un documento inconcluso, fragmentado y técnicamente débil. Inconcluso, pues se tratan de 160 páginas de un gran *chek list* que no ofrece siquiera una línea de análisis, ponderación o apreciación que atribuyese algún significado al inmenso volumen de datos, números y estadísticas que en ningún momento son utilizados para aumentar la comprensión de lo que es la universidad o de lo que pretende ser como institución.

Fragmentado, porque de las 10 Dimensiones dichas obligatorias por el SINAES el Informe solamente presenta 9, dejando fuera la Dimensión "Sustentabilidad Financiera" sin presentar ninguna justificación al respecto. Además, la lectura del documento causa la sensación de que él fue montado ensamblando textos elaborados por diferentes equipos (subcomisiones) sin que hubiesen recibido un tratamiento de armonización para la composición del texto final.

Técnicamente débil, pues aparte de no atender a los requisitos definidos por el SINAES como esenciales al proceso de evaluación que comienza en las instituciones y continúa en otras instancias, presenta importantes incorrecciones estructurales y de organización. Las dimensiones son presentadas en una secuencia de preguntas y respuestas dispuestas en dos bloques, Núcleo Básico y Núcleo de Temas Optativos, reproduciendo rigurosamente la secuencia con que las preguntas aparecen en el Manual de Orientación de autoevaluación, del mismo modo que cuando se tratan de las cuestiones del Núcleo de temas optativos, que siendo rigurosos, no tendrían contestación obligatoria. En esta perspectiva el informe reproduce las preguntas hasta cuando no las responde, o cuando lo hace de manera lacónica, como en los fragmentos abajo:

¿La comunicación de la institución es efectiva y comprometida con la misión de la universidad? ¿Cómo se le nota?

- *Sí, promueve todos los eventos institucionales.* (pg. 105)

¿Existen mecanismos de comunicación y sistemas de información eficaces para la coordinación de las diferentes titulaciones/unidades?

- *Un cuestionario está siendo aplicado junto a los dirigentes.* (pg. 107)

¿El número de docentes y personal administrativo es suficiente para responder a los objetivos y funciones de la institución?

(pg. 131)

¿Cuáles son las condiciones institucionales en lo que toca a cuestiones académicas burocráticas (matriculas, transferencias, horarios y otros)?

- *No hemos entendido la pregunta.* (pg. 154)

¿Cómo entender la exposición de preguntas sin respuestas?, pues esta es una situación que aparece con mucha frecuencia en las tres últimas

dimensiones (Política de personal, Infraestructura física y Política de atención a los estudiantes) del informe.

La mayor parte de las cuestiones está contestada desde la reproducción literal de fragmentos de documentos institucionales como, informes, balances anuales, planes y resoluciones de los Consejos Superiores de la Universidad. Como ejemplo de ello están los aspectos relativos al tópico de “Enseñanza e Investigación”, limitados a un largo descriptivo del funcionamiento de sus respectivas vice-rectorías y sectores correspondientes, con la presentación de organigramas y de las competencias de cada sector, sin que el descriptivo merezca ninguna observación o tentativa de análisis.

En este sentido también sería importante citar la Dimensión referente a las “Infraestructuras”, donde la mayor parte del espacio dedicado al tema está ocupado por una secuencia de tablas que presentan un registro de las salas de informática dispuestas en los Centros Académicos, el numero de ordenadores de cada una, cuántos funcionan o están rotos, la situación física de la sala y sus "necesidades adicionales", como cortinas, acondicionadores e iluminación.

Figura 4 – Tabla presentada en la Dimensión Infraestructura

“Laboratorios de Informática”

NUM	LABORATÓRIO		Quantidade de Micros			Atende	Tipo de Micro		Capacidade de Lab		Situação Física	Necessidades Estruturais Adicionais	Distribuição
			OK	Parado	Total		Existente	Sugerido	Atual	Máxima			
1	CAC	Arquitetura	12	0	12	P	5	7+;4	12	30+	BOM	cortina, Ar cond.	
2	CAC	Biblioteconomia	8	14	22	S	7	7	24	24	REG	Ins. Elet, Pt Rede	
3	CAC	Design	4	2	6	P	7	7+	22	22	OTM		
4	CAC	Lab I	9	2	11	P	5	5+	15	15	REG	estrutura física	
5	CAC	Lab II	9	1	10	P	5	5+	15	15	REG	estrutura física	
6	CAC	Lab III	12	3	15	P	5;6+	5+	26	26	REG	estrutura física	
7	CAC	Letras	0	5	5	P	7+	7	5	5	BOM	Ins. Elet, Pt Rede	
8	CAC	Música	9	2	11	P	4-	4+	12	14	BOM		
9	CAC	NHT	10	0	10	S	7	7+	10	12	BOM	Ar cond.	
10	CAC	Com. Social	0	0	0	N			0	30	RUIM	Atualmente é depósito de sucata	
TOTAL CAC			73	29	102				141	193			
11	CCB	Lab 1 CCB	12	0	12	P	5;7	5+	12	12	BOM		
12	CCB	Lab 2 CCB	8	0	8	P	8;5;7	5+	10	10	RUIM	Ar cond.	
TOTAL CCB			20	0	20				22	22			
13	CCEN	Área II Lab 1	19	0	19	S	8	5	21	21	REG		
14	CCEN	Área II Lab 2	20	0	20	S	8	5	21	21	REG		
15	CCEN	Área II Lab 3	9	1	10	S	8	5	21	21	REG		
16	CCEN	Estatística	14	6	20	P	4	4	24	24	REG		
17	CCEN	Química	9	2	11	S	1;4	4	11	11	BOM	Ar cond.	
18	CCEN	DMAT	9	0	9	P	7;5	5+	10	15	BOM		
19	CCEN	Física Expe. Lab 1	5	0	5	P	8-	8	5	8	BOM		

Fuente: Informe de Evaluación Institucional UFPE, 2006:138.

Otra Dimensión presentada con significativa limitación es la “Responsabilidad Social”. Su lectura causa la impresión de que sus elaboradores no han entendido los propósitos y configuración de esa dimensión y la estructuraron como una continuación de la Dimensión “Extensión Universitaria”, repitiendo informaciones cuantitativas y limitando el enfoque de responsabilidad social de la universidad a la prestación de servicios comunitarios, excluyendo de la Enseñanza y de la Investigación sus expresiones de responsabilidad social.

La excepción digna de registro está en la Dimensión que trata de las actividades de “Extensión Universitaria”, probablemente la más bien estructurada del Informe. El tópico se inicia exponiendo la trayectoria de construcción del concepto de extensión universitaria en la UFPE, para eso busca en las experiencias de evaluación institucional anteriores los procesos y sugerencias que ayudaron en la consolidación de ese campo de acción académica en el contexto actual. La estructura del texto se encuadra en lo que podríamos considerar un diagnóstico de la extensión académica en la UFPE, poco visto en otras dimensiones al largo del informe.

❖ Divulgación y balance crítico

Después de protocolizar el primer informe de autoevaluación, la CPA ha organizado 3 (tres) grandes encuentros de presentación y análisis del Informe con la comunidad académica. Tras un significativo período de divulgación, con larga utilización de material publicitario (camisetas, *outdoors*, *website* de la universidad, servicio de altavoces y convocatorias por la radio y televisión universitaria), los eventos se han realizado en la Facultad de Educación, en el Centro de Ciencias Sociales Aplicadas y en el Centro de Tecnología y Geociencias. En los tres se ha destacado un factor: la baja afluencia de la comunidad.

En secuencia la CPA organiza una serie de seminarios temáticos sobre el SINAES - con asesoría de una profesora de la propia universidad, que

había hecho parte de la comisión especial de elaboración del SINAES. Los temas de los seminarios fueron extraídos entre las 10 Dimensiones que organizan toda la evaluación institucional, interna y externa.

El análisis de los débiles resultados de las reuniones de presentación del Informe, sumadas al poco interés comunitario en las actividades de la serie de seminarios temáticos, parece haber producido un efecto de desánimo y desarticulación en los miembros de la CPA:

"Entregamos el Informe al INEP y sabíamos de sus fragilidades, por ello y para dar continuidad a las acciones de evaluación institucional organizamos una serie de seminarios temáticos que se extendieron hasta 2007. ¡Trajimos especialistas de todo el país para que tratáramos de las más distintas cuestiones en torno a nuestra autoevaluación, pero el resultado ha sido frustrante!" (Entrevista con la Coordinadora de la CPA 2006-2008).

Concluidos los seminarios temáticos en 2007, la CPA/UFPE entra en un período en que no se registran reuniones, actividades o la publicación de ningún documento, informe o cualquier otra iniciativa en torno de la autoevaluación. Durante más de un año la CPA se ha limitado a esperar algún retorno analítico por parte del INEP o de la CONAES, relativo al Informe de autoevaluación enviado en mediados de 2006, como etapa previa a la recepción de una comisión de evaluación externa, procedimiento que concluiría la evaluación institucional, de acuerdo con el SINAES.

El análisis de las actas de reuniones de la CONAES revelan que, a estas alturas en Brasilia, una intensa contienda impedía la realización de millares de visitas de evaluación externa, procedimiento que el INEP debía haber empezado desde mediados de 2006 con el respectivo registro de los informes de autoevaluación que subvencionarían la evaluación externa en instituciones de todo el país. El hecho es que, por cuenta de esas disputas, esos informes de autoevaluación referentes al primer ciclo de evaluación institucional (2004-2006) nunca fueron examinados por el INEP, o por cualquier otra instancia del Ministerio de Educación, con la intención de que

fuesen integrados al proceso de evaluación de las instituciones de ES definido en la Ley 10.861 que instituye el SINAES.

El estudio documental de los archivos de la CONAES, evidencian aún, que de los 3 (tres) grandes instrumentos de desarrollo del SINAES: Evaluación de las instituciones; Evaluación de las titulaciones de graduación; y Evaluación del desempeño de los estudiantes, solamente las dos últimas funcionaron en el ritmo estipulado por las normativas del SINAES.

En 2008, después de 2 años de espera a algún posicionamiento oficial sobre el porvenir de la evaluación institucional en el SINAES, el MEC pone en práctica la estrategia que en capítulos anteriores hemos llamado de “Volcar por dentro”, con la edición del Concepto Preliminar de Cursos (CPC) y días después, sorprender a todos con la publicación del Índice General de Cursos (IGC) presentado como el nuevo índice que medía la calidad institucional de todas las instituciones de ES del país, de ahora por delante.

7.1.4. - Volcando los rumbos de la evaluación institucional en la UFPE

Entre los muchos impactos producidos por los cambios conceptuales y en el funcionamiento del SINAES desde la publicación de los nuevos índices, en particular el IGC, presentado como índice de la calidad institucional, muchos estudios indican que los más profundos impactos pudieron ser observados en los procesos de autoevaluación institucional. En un análisis de los efectos iniciales de la implementación del IGC, Sobrinho (2008) destaca que:

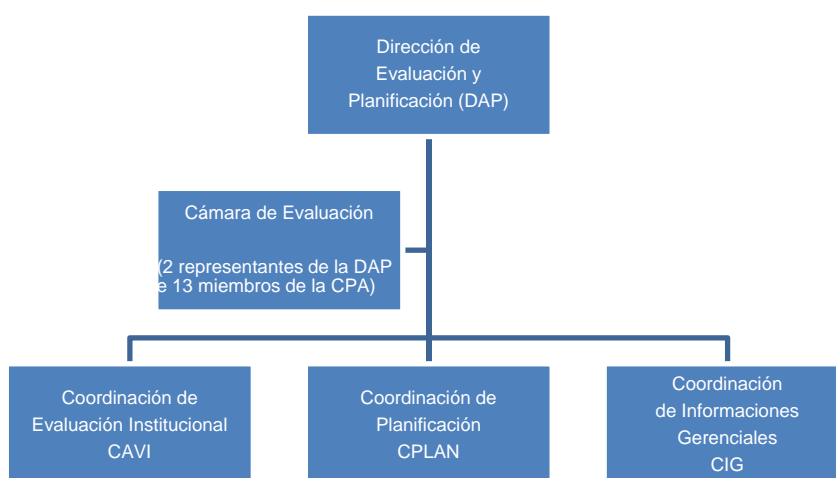
“[...] la evaluación institucional, que era central en el SINAES, se vuelve periférica. Las CPAs pierden su función, pues, las instituciones son desestimuladas a llevar adelante los procesos de autoevaluación”. (pg.821)

Diciéndolo de otra manera: el hecho del INEP construir un índice de calidad, que no incorpora ni siquiera una de las informaciones ofrecidas en los millares de informes de autoevaluación producidos por las instituciones,

y que las clasifica en un ranking considerando únicamente el desempeño de sus alumnos en un examen anual, retiraba de las CPAs sus principales atribuciones, sea la de producir informaciones que alimentarían la autoevaluación, sea la de hacer la interlocución con la evaluación externa.

En la UFPE, como en la mayoría de las instituciones del sistema, se entiende que el nuevo índice de calidad había reducido la centralidad de la CPA en el diseño de la autoevaluación institucional, y casi inmediatamente después de la publicación del IGC, la Universidad instituye una Dirección de Evaluación y Planificación – DAP⁹, vinculada a la Vice-Rectoría de Planificación, Presupuesto y Finanzas, presentada con la siguiente estructura:

Figura 5 – Organigrama de la Dirección de Evaluación y Planificación – DAP



Fuente: Informe de autoevaluación UFPE, 2008

Inicialmente la UFPE justifica la creación de la nueva dirección de evaluación por ser esta una instancia más capacitada que la CPA para promover la institucionalización de la evaluación en todas sus dimensiones, tornándola más permanente y orgánica, articulando todos los procesos evaluativos de la institución entre sí, y con el SINAES. Y por entender que,

⁹ Sigla en portugués de: *Diretoria de Avaliação e Planejamento*

por la naturaleza transversal y complementar de la evaluación con la planificación, se decidió por esta institucionalización a través de la creación de ese nuevo órgano de la administración central universitaria que es la Dirección de Evaluación y Planificación (DAP) en octubre de 2008. (UFPE, 2008)

Si observamos el organigrama propuesto para la DAP se aprecia que la CPA fue circunscrita a una Cámara consultiva paralela a la estructura que define e implementa las acciones de evaluación institucional. Esa exclusión de la CPA de la estructura decisoria la justifican de la siguiente manera:

“Los trabajos de la CPA dentro de la UFPE fueron desarrollados de forma relativamente marginal. [...] no había una completa integración con la administración central. [...] Había la necesidad de institucionalización de la CPA en la estructura orgánica de la Universidad. Se cree que ahora, con la creación de la Dirección de Evaluación esa integración acontezca. La coordinación de los procesos de evaluación institucional - autoevaluación y evaluación externa, [...] están ahora centralizadas en la DAP y en su Coordinación de Evaluación”. (Formulario de evaluación externa, 2009: 43)

En fragmentos como ése podemos deprender que después de 4 años de un trabajo marcado por limitaciones y pocos resultados, la UFPE entendió que la CPA no era la instancia ideal para la institucionalización de la evaluación, básicamente por su condición de “poca integración” con la estructura administrativa de la Universidad, hecho que durante la autoevaluación terminó por cerrarle puertas en diversos sectores, y aún por el “malestar” que causaba a la administración central la existencia de una “agencia” de evaluación interna fuera de su control¹⁰.

Esa posición implica que la Universidad desarrolle un proceso de vaciamiento de todas las atribuciones de la CPA, destituyendo su condición de ejecutora de la autoevaluación, limitándola a componer una cámara consultiva de la nueva instancia de evaluación institucional, la DAP. Ésta es una estrategia análoga a la desarrollada por el Ministerio de Educación,

¹⁰ Hemos analizado ese aspecto con más detalle en el Capítulo 4.

cuando destituyó de la CONAES su condición de coordinadora del SINAES. Pero como se trataba de una estrategia de “volcar por dentro”, o sea, alterar la estructura sin enfrentar la batalla parlamentaria para modificar la normativa legal del SINAES, no se extinguió la CONAES, que continuó prevista en ley, pero ahora sin influencia en los destinos del sistema evaluativo; como ejemplo de esa descalificación está el propio IGC, adoptado como índice de calidad incluso con la fuerte oposición hecha por la CONAES, como se ha podido observar en el análisis de los registros de sus reuniones de trabajo en los meses que antecedieron a la publicación del nuevo índice.

De esa forma la estrategia de “volcar por dentro” en la UFPE no podría simplemente acabar con la CPA, pues ella continuaba una exigencia legal. La estrategia transfirió sus atribuciones para una instancia controlada y que rinde cuentas directamente a la administración central, condición que puede alterar la concepción, el funcionamiento y los resultados del proceso evaluativo.

Aunque las medidas tomadas por el MEC puedan ser interpretadas como una exclusión de los ritos de la evaluación institucional de los procesos del SINAES, es evidente que la crítica que la UFPE hace al funcionamiento de la CPA y al propio SINAES no fueron producidas exclusivamente como respuesta a la publicación de los nuevos índices y el consecuente cambio de rumbos del sistema de evaluación. Esa posición fue siendo producida a lo largo de los años de implementación del SINAES en la institución, como hemos podido ver en capítulos anteriores, pero también en la entrevista de la coordinadora (economista y profesora del Centro de Ciencias Sociales Aplicadas) que había presidido la CPA en los últimos años y que actualmente había sido nombrada como primera directora de la DAP, cuando analiza los cambios de rumbo del SINAES en la UFPE:

“¡Ese proceso evaluativo idealizado por el SINAES no existe! Yo no creo más en ese modelo de autoevaluación. En una universidad compleja como lo es la UFPE no puede ser una CPA quien haga la autoevaluación de estructuras tan diversas. La autoevaluación debe ser hecha por los propios agentes

directamente implicados con la estructura evaluada, sea una titulación, un sector o un departamento. [...] Nosotros aquí en la DAP únicamente producimos datos, un banco de datos". (Directora de la DAP, 2011)

Fragmentos como ése revelan que tanto en la UFPE como en el MEC no se estaba simplemente promoviendo un ajuste de trayecto en el SINAES, pero si un profundo cambio de concepción, una verdadera rotura en el entendimiento de evaluación institucional propuesto originalmente por el SINAES. En el ámbito de la UFPE se declara:

"La CPA de la UFPE no es (tan sólo) ejecutora de la evaluación, sino un órgano participante de la coordinación de los procesos, en apoyo a la Dirección de Evaluación y Planificación (DAP) [...]. La DAP, por su parte, tampoco asume la ejecución de todos los procesos evaluativos; la mayor parte de estos procesos deben ocurrir dentro de los propios órganos ejecutores de las acciones y de la política universitaria, pues son ellos los que mejor entienden sus objetos de trabajo y que, por lo tanto, mejor deben conducir su evaluación. La DAP, apoyada por la CPA, estimulará y coordinará este proceso, realizando únicamente algunos de los procedimientos de evaluación. La centralización del proceso en la DAP garantizará la atención a los principios del SINAES, entendiéndose estos principios como los de una evaluación, antes de todo, formativa, continua y autónoma". (Informe de autoevaluación institucional, 2008)

Con la creación de la DAP, la CPA sufre una sustitución de sus miembros, pero en el inicio de 2009 asistimos a un interesante proceso de recomposición de las representaciones en la comisión. Las oposiciones para docentes realizadas entre los años de 2007 y 2008, promovidas por el gobierno de Lula da Silva, como una de las acciones del Programa de Reestructuración de las Universidades Federales (REUNI), trajeron para la UFPE una rápida renovación de su cuadro de profesores/investigadores, y entre éstos algunos volcados a la evaluación institucional como tema de investigación, inclusive algunos expertos, han buscado en la CPA un espacio de referencia para el trabajo con sus objetos de estudio.

Esa renovación de cuadros y el nombramiento de una profesora especialista, experta en evaluación educativa, como presidenta de la CPA, han impulsado un proceso de reacción y cuestionamiento de las reformas recientes en la evaluación institucional interna de la UFPE. La principal línea de argumentación presentada por la nueva composición de la CPA es que, ahora, con la exclusión de la evaluación institucional del centro del SINAES, la UFPE ganaba la posibilidad de profundizar su proceso de autoconocimiento sin las presiones de los procesos clasificatorios oficiales, lo que le permitiría rehacer los fundamentos y metodologías en un nuevo proyecto institucional de autoevaluación, movilizand o toda la comunidad académica sin el ahogo de los plazos que en general no respetan los tiempos y ritos característicos de la universidad (Santos, 2000). En síntesis, la nueva composición de la CPA percibía en aquel contexto, excelentes condiciones para la construcción de una nueva cultura de evaluación institucional en la UFPE.

“Iniciamos por la reformulación del Reglamento de la comisión y presentamos un nuevo proyecto de autoevaluación a través de una serie de 20 (veinte) encuentros temáticos en los Centros Académicos y en seminarios que acontecieron en toda la universidad. Pero, creo que lo más importante fue la formación de cuadros en evaluación institucional que empezamos a hacer dentro de la CPA. Hemos puesto todos los miembros a estudiar”. (Entrevista con ex coordinadora de la CPA 2009-2010, 2011)

Presididos por un espíritu de reformulación en el funcionamiento y en los propósitos de la CPA, frente a la determinación de la administración central de la universidad en retirar de esta misma comisión la coordinación del proceso evaluativo, la nueva CPA propone:

“[...] la CPA anterior evaluando sus dificultades para coordinar el proceso de autoevaluación institucional, ha defendido la importancia de que existiera una instancia en la gestión académico-administrativa vinculada a las cuestiones de la evaluación para proveer el apoyo técnico, financiero y administrativo al proceso de autoevaluación institucional. De esa forma, ha articulado la implantación de la Dirección de Evaluación y Planificación – DAP [...] En este momento, la actual CPA y la DAP están discutiendo un formato

de coordinación compartida capaz de agilizar el proceso, definiendo funciones, objetivos y atribuciones de las dos instituciones de manera que, por un lado, se asegurara la autonomía de la CPA como instancia coordinadora representativa de la comunidad académica y, por otro, garantizara la actuación de la DAP como instancia coordinadora representativa de los órganos de la gestión académico-administrativa de la UFPE que desarrollan actividades de evaluación". (Informe de auto evaluación institucional UFPE, 2009)

La respuesta de la administración central a la propuesta de la CPA de composición de dos instancias coordinadoras de la evaluación institucional, una comunitaria (CPA) y otra administrativa (DAP), no se presenta de manera directa, pero sí a través de una serie de acciones como la retirada de toda la infraestructura dispuesta anteriormente a la CPA y el cierre de su página *web* en el sitio de la Universidad. Pero quizá la actitud más significativa de la posición de la administración central con respecto al futuro de la autoevaluación en la UFPE, haya sido tomada en función de la visita de una comisión de evaluación externa, enviada por el INEP, para conclusión del ciclo de evaluación institucional 2007-2009, momento en que la CPA fue excluida de todos los actos de preparación y recepción de esta comisión de evaluación externa.

La verdad es que, el año de 2009 estuvo marcado por muchos cuestionamientos y tensiones entre esas dos instancias que, de diferentes formas, seguían disputando la coordinación de la autoevaluación institucional, pero a finales de 2009, después de que la CPA procediera a la entrega de un informe al MEC/INEP, donde presentaba una serie de cuestionamientos y propuestas de redefinición de los caminos que la autoevaluación venía haciendo hasta aquel momento en la UFPE, la tensión se agudizó y la administración central retiró definitivamente de la CPA la competencia institucional de elaboración y divulgación de informes oficiales de autoevaluación, pasando a ser ésa una atribución exclusiva de la DAP.

El producto de ese período de redefinición y embates ha sido una DAP que funciona actualmente, solamente con dos coordinaciones, una de

planificación y otra de evaluación, que juntas elaboran, controlan y supervisan rigurosamente todas las etapas y procesos de evaluación institucional desarrollados en la Universidad. La Cámara consultiva prevista inicialmente no se ha concretado, por lo tanto, la CPA/UFPE continúa existiendo formalmente, aunque por una exigencia legal. En el nivel institucional su existencia está condicionada por una determinación burocrática y normativa del INEP/MEC. Al final del año 2010 casi todos los miembros de la Comisión fueron destituidos y se inició un nuevo proceso de recomposición.

Para una mejor comprensión de los efectos producidos por las estrategias de “volcar el SINAES por dentro”, al nivel de la UFPE, el análisis construido por la última presidente de la CPA para cuestionar ése proceso, nos puede ayudar a entender sus condicionantes:

“La UFPE nunca ha entendido el papel y la misión de las CPAs en la propuesta del SINAES. La autoevaluación construida inicialmente por la primera composición de la CPA/UFPE no tenía propósitos, no sabía a donde quería llegar y por eso no ha convencido a los actores que actúan en el escenario académico a participar de los procesos evaluativos [...] frente a eso han entendido que el proceso propuesto por el SINAES no funcionaba, pues a pesar de los muchos esfuerzos envidados para traer los agentes para la autoevaluación, no lograban las reacciones deseadas [...] pensando de esa manera ha sido fácil desistir de la autoevaluación.” (Entrevista con la coordinadora de la CPA 2009-2010).

Lo que se puede desprender de perspectivas de análisis como ésta, sumadas a la trayectoria descrita por el SINAES al nivel de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), es que se podían notar desde el principio de la implementación del nuevo sistema nacional de evaluación de calidad, la utilización de lo que Santos (2000) ha llamado de “mecanismos de dispersión” de las muchas tensiones vividas por una institución hundida en profunda crisis y en vísperas de involucrarse en una nueva llamada a la evaluación institucional promovida por un Estado que, en el caso de Brasil, cuenta con una tradición de fuerza y de control punitivo en la relación que

históricamente ha establecido con sus instituciones, en particular a las que componen el universo educativo. Dadas estas condiciones de la realidad estatal brasileña, desde luego la UFPE sabía que no poseía las condiciones para negociar los criterios que produjesen una evaluación que considerase equilibrada y justa.

Ni siquiera las garantías presentadas por el SINAES por medio de principios como “la democracia, el respeto a la diversidad y autonomía de las instituciones” sometidas a la evaluación, habían sido suficientes para borrar de su memoria institucional de 70 años, experiencias de las más antagónicas en su relación con el Estado y con la sociedad, como en los momentos en que había sido apuntada como impulsora de la modernización (económica, tecnológica, cultural, etc.) del país, hasta momentos en que fue responsabilizada como productora de desigualdad social y usurpadora de los pocos recursos de la educación nacional en un país en vías de desarrollo.

Su memoria institucional en relación al Estado evaluador, y la necesidad de garantizar la centralidad de la universidad pública en medio a la absoluta diversidad institucional que caracteriza el sistema brasileño de ES, orientan, no exclusivamente la UFPE, sino a todas las universidades federales del país, a controlar muy de cerca los primeros pasos de un programa de evaluación que por determinación legal debería funcionar de manera “autónoma” desde dentro de las instituciones evaluadas.

No queda lugar a dudas de que la necesidad de control institucional sobre la trayectoria y los productos de la autoevaluación demarcan antes una posición política que una inhabilidad o incompetencia técnica, como un análisis superficial puede hacernos acreditar. Sobre ése aspecto Santos (2000) afirma que:

“[...] los abordajes tecnocráticos de la problemática de la Evaluación esconden la fragilidad política de la universidad, sobretudo de la universidad pública. Teniendo eso por delante, la universidad solo podrá resolver su crisis institucional si decide enfrentar la exigencia de Evaluación y, para que

pueda hacerlo con éxito, la universidad tiene que buscar coaliciones políticas, en su interior y en su exterior, que fortalezcan su posición en la negociación de los términos de la Evaluación". (Santos, 2000:220)

En ese sentido, no quedan dudas de que la cuestión central en la evaluación institucional es política. Y es como decisión política que la exclusión de la evaluación institucional del SINAES debe ser entendida, en este sentido, sea al nivel de la UFPE, sea al nivel del Sistema, el primer ciclo de evaluación institucional (2004-2006) no se ha concluido, al menos no como había sido idealizado, lo que impide que sea elaborado un diagnóstico cabal con relación a la eficiencia, eficacia y consistencia de los principios y métodos propuestos por el SINAES para la evaluación institucional de la universidad brasileña. Particularmente por su interrupción abrupta y consecuente sustitución por un modelo sostenido en índices matemáticos, largamente difundidos en una sociedad muy acostumbrada, como es la brasileña, a interpretarlos e incorporarlos en su uso cotidiano.

IV. CONCLUSÕES

Conclusões (Conclusiones)

Organizada como uma pequena síntese de questões já tratadas ao longo dos capítulos da tese, estas conclusões estão estruturadas em dois níveis, no primeiro concatenamos análises e reflexões em torno do próprio SINAES, sua elaboração conceitual e normativa, estratégias de implementação, impactos e redefinições. O segundo nível é o institucional, onde em interface com o Sistema Nacional, retomamos a crítica produzida a partir da investigação empírica desenvolvida junto à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) durante todo o primeiro ciclo de avaliação institucional nos marcos do SINAES, previsto para o biênio 2004-2006, más que se arrastou até meados de 2008.

Como pudemos ver ao longo da tese o estudo dos modelos e práticas de avaliação institucional universitária que tem se estruturado nas últimas duas décadas tem evidenciado que, no caso latino americano as concepções podem se sintetizar em duas principais vertentes: as que permitem identificar a avaliação como *controle*, respondendo a uma lógica burocrático-formal de validade legal de diplomas e habilitações profissionais em âmbito nacional, e as com função *formativa*, sob uma lógica acadêmica, com o intuito de subsidiar a melhoria das instituições. Diferentes autores têm desenvolvido estudos e modelos teóricos para analisar os usos da avaliação como *garantia pública de qualidade* versus avaliação para a *melhoria da qualidade*.

No Brasil o debate acerca dos propósitos da avaliação institucional ganha destaque ainda nos anos 80 com forte influência do processo de redemocratização política do país, e a conseqüente redefinição do papel das suas instituições sociais, entre elas o da universidade, que agora ganha nova centralidade, ressignificando a si mesma fortalecendo sua gestão colegiada e democrática. Nessa trajetória a auto-avaliação é identificada como um poderoso instrumento de autoconhecimento, prestação de contas à sociedade e aperfeiçoamento. É nessa atmosfera de redemocratização que a avaliação passa a ser apontada como indispensável para “emancipação”

da universidade brasileira, na perspectiva da redefinição do conceito de autonomia universitária.

Na década de 1990, com a implementação dos programas de reforma do Estado e suas conseqüências na estrutura de ES, marcada por uma intensa privatização, a avaliação ganha nova significância e funcionalidade, entendida quase exclusivamente na sua dimensão regulatória e de controle do “mercado” da ES no país. Partindo dessa perspectiva os governos de orientação neoliberal desenham um modelo de avaliação universitária baseada na submissão dos estudantes concluintes de cursos de graduação a realização de exames nacionais em larga escala onde a partir do seu desempenho era classificada a qualidade dos cursos, das instituições e do próprio sistema, com vistas à instrumentalização da livre competição em uma estrutura essencialmente privada.

Depois de quase uma década de disseminação do modelo de regulação estatal que se implementa paralelamente ao desmantelamento da estrutura pública e uma extraordinária ampliação do número de instituições privadas, esta pesquisa identificou a consolidação de uma cultura que entende a avaliação como sinônimo de fiscalização e controle. O conjunto desses fatores vai constituir ao longo dos anos um profundo antagonismo entre os defensores do modelo regulatório e os que o denunciam como um dos fatores promotores do desmonte da educação pública e de uma privatização esvaziada de padrões mínimos de qualidade.

Esse antagonismo parece ter condicionado o debate nacional entorno da avaliação da ES de maneira tão profunda que ainda nos nossos dias tem impedido o desenho de um modelo de avaliação conseqüente para um sistema que continua privatizado, embora tenha o seu centro de referência de qualidade nas instituições públicas.

Ainda durante a apresentação da proposta da Comissão Especial de Avaliação (CEA) nomeada no começo do primeiro governo de Lula da Silva para reestruturar a sistemática brasileira de avaliação da ES, evidenciam-se

tensões e disputas entre os defensores de paradigmas avaliativos dos mais conflitantes que marcaram a trajetória da avaliação universitária brasileira: de um lado, a avaliação definida como emancipatória e formativa, e de outro, a avaliação de resultados e de controle externo às instituições. A proposta de integração das iniciativas desarticuladas de avaliação e regulação, conforme se dispôs o SINAES, tem como desafios a mudança de alguns conceitos epistemológicos adotados por pesquisadores da avaliação institucional brasileiros, relacionados tanto à regulação quanto às possibilidades efetivas de promoção de emancipação via processos avaliativos institucionais.

Qualquer tentativa de compreensão dessas expectativas ou motivações deve partir do entendimento de que, naquele momento, o país já havia consolidado um modelo de “avaliação de resultados” que marcou fortemente o ideário e as práticas de avaliação institucional com impactos importantes no funcionamento do sistema de ES. Sendo defendido pelos que entendiam que, mesmo com limitações, o Exame Nacional de Cursos (ENC) já se havia consolidado como referencia para uma expressiva parcela da população que entendia com clareza seus resultados. O SINAES parece ter ignorado esse dado objetivo ao propor um novo paradigma de avaliação ancorado na avaliação institucional.

No âmbito da relação avaliação/regulação, deve haver um espaço bem definido para ambas; caso contrário, elas podem ser confundidas. Nesse sentido, caso a concepção de avaliação aponte para uma linha de punição e controle, a sua interface com a regulação será intensa, podendo haver uma junção de ambos os processos. Mas quando a concepção de avaliação aponta para a linha formativa, há que se pensar a regulação como um momento posterior à avaliação, separada desta, ainda que dela dependente. No que toca à avaliação, seguindo a linha formativa, pode-se considerar que, para muito além do controle, a avaliação deve buscar expandir sua função essencialmente educativa, formativa, pedagógica, pró-ativa e construtiva.

A compreensão da interface entre avaliação e regulação, nos diversos processos que visam à construção de uma ES de qualidade, demanda apreender o significado de cada um destes conceitos. Este processo de reflexão sobre a instituição, em sua relação com a ES e com o meio no qual se insere, faz com que o ato de avaliar, apesar de estar relacionado com a regulação e de ir além do controle, não conceda espaço para a punição. Ultrapassar esse ponto parece ser um dos grandes desafios da avaliação da ES no Brasil, visto que somos uma sociedade em que o humor punitivo, apesar dos seus inúmeros e óbvios fracassos, conseguiu distorcer o que há de mais precioso na avaliação — a sua capacidade de construir — tornando-a um mero instrumento de classificação. (RISTOFF, 1995).

A verificação e o controle são insuficientes para assegurar a qualidade ou fomentar a sua melhoria permanente. Para tanto, é necessária a existência de avaliação continuada que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas.

Ainda na publicação do SINAES a conciliação dessas duas dimensões da avaliação aparece como elemento central da nova proposta avaliativa. Com o desdobramento das ações de sua implementação e o conseqüente enfrentamento de posições, os idealizadores do Sistema persistem na idéia de propor uma avaliação apoiada em dois eixos fundamentais, ainda que, com diferentes ênfases: a dimensão formativa institucional e a dimensão regulatória, levada a cabo pelo Estado com a intenção de garantir o que a própria Constituição Federal chama de “padrão mínimo de qualidade”, embora seja esse um conceito muito impreciso na legislação educativa do país.

Quando o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) resgata e incorpora a concepção de que o papel do Estado é o de induzir e garantir a concorrência entre as instituições, o SINAES assumiu princípios exclusivamente regulatórios e perde sua face avaliadora. A auto-avaliação, conduzido pelas CPA's perde peso nesta nova configuração. A avaliação formativa deixa de

ser estimulada e induzida, quando se privilegia os resultados do ENADE sobre todos os demais. As visitas *in loco*, metodologia internacionalmente aceita nos sistemas de avaliação e acreditação, são reduzidas a uma dimensão fiscalizadora e punitiva levando em conta essencialmente os resultados do ENADE e desprezando as informações produzidas, às vezes com tanto esforço, nos processos de auto-avaliação institucional.

Embora a Lei permaneça indicando a auto-avaliação institucional como o centro do processo avaliativo, ao longo de um período de transformações internas -“*volco por dentro*”- o SINAES recuperou a idéia de um sistema nacional de avaliação centrado no controle estatal que se referencia em um instrumento único para chegar a uma classificação injusta e pouco eficaz como ferramenta indutora de qualidade junto às instituições que compõem o sistema. Esse processo de “volco” (virada) não se restringiu a ES, ele pôde ser notado em quase todos os campos de atuação do segundo governo de Lula da Silva. Nesse contexto a ampliação do acesso a ES é um objetivo político que conjuga a continuidade da expansão privada –iniciada nos governos conservadores- agora acompanhada de um expressivo crescimento do setor público com a criação de novas instituições federais.

Aos programas de ampliação da ES é acrescentado o sentido de inclusão, com critérios sociais (raça/etnia, origem na escola pública, gênero, renda familiar) auto proclamados como medidas de democratização de acesso, que é fomentado em uma série de programas e ações específicas de atendimento de grupos que até então estavam fora da ES, embora esse objetivo de inclusão social não mude substancialmente a lógica privatizante.

Com a adoção desse enfoque, o governo Lula parecia abandonar a idéia de reconstruir um sistema de ES com maioria de instituições públicas estatais, passando a admitir um sistema “misto”, com presença majoritária de instituições privadas. No que se refere aos atos de regulação, o MEC avançou com a dimensão quantitativista, e em 2008 criou um conjunto de índices que passaram a centralizar o processo avaliativo, consolidando o resgate da lógica regulatória estatal dos anos 90, excluindo a avaliação

institucional como princípio formativo e ação de melhora. Os pretextos apresentados para a mudança de rumos do SINAES foram a simplificação, objetivação e a fluidez do processo avaliativo. Segundo o Inep os ritos e instrumentos da avaliação institucional eram longos e trabalhosos por envolver variadas dimensões e inúmeros indicadores.

O estabelecimento dos novos índices e a conseqüente adoção das medidas de supervisão serviu para que o INEP experimentasse uma nova metodologia de regulação que exclui a “subjetividade” dos instrumentos e processos da avaliação institucional, produzindo o que se deu em chamar “simplificação” dos procedimentos do SINAES, através de índices estatísticos que geram conceitos matemáticos sobre os quais se definem padrões de qualidade.

Não restam dúvidas de que os padrões derivados do ENADE, em especial o IGC, tornaram-se importantes instrumentos de marketing para setor da ES. A divulgação de *rankings* ocupa grandes espaços na imprensa em todo o território nacional assim que os resultados são publicados, em uma rotina estabelecida nos anos do antigo ENC. Além disso, o ENADE recebeu muita importância por parte dos órgãos governamentais, o que representa o abandono definitivo da orientação avaliativa proposta originalmente pelo SINAES na Lei 10.861 em 2004, ou seja, o fim da centralidade da avaliação educativa, formadora da uma nova cultura de avaliação institucional para a ES do país.

Em síntese nossa percepção é que para o MEC os índices restituem o poder regulador do Estado junto às instituições privadas, maioria absoluta do sistema, e restabelece um instrumento de comunicação com a sociedade de grande impacto mediático como é a publicação do *ranking* das “melhores e piores” instituições de ES do país, promovido anualmente pelo MEC e apresentado pessoalmente pelo Ministro desde 2008. Não obstante, tanto os problemas técnicos relacionados com o modo em que se estabelecem os índices, além do desenho dos exames nacionais, assim como os relativos a incorporação dos resultados na avaliação de todo o sistema, marcam um

panorama pouco alentador quanto ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação adequada às necessidades do país, e a uma nova ética de avaliação de um sistema que concretamente ainda está longe de estabelecer um conceito efetivo de “qualidade” para a ES.

No âmbito institucional, antes mesmo de iniciarmos o estudo empírico do funcionamento do SINAES na UFPE, o debate nacional em torno da nova proposta avaliativa nos oferecia dois elementos de crítica percebidos ainda nas primeiras medidas de institucionalização do Sistema nas mais distintas instituições espalhadas pelo país. O primeiro dizia respeito ao fato da auto-avaliação constituir o centro da avaliação com fins regulatórios, o que poderia gerar importantes distorções como, por exemplo, a preocupação excessiva com as consequências dos resultados obtidos no processo, ou ainda, a auto-avaliação tornar-se uma peça de propaganda da instituição. Outro elemento que já naquele momento trazia alguma inquietação tanto às instituições públicas quanto às privadas era o status de autonomia de que deveriam desfrutar as CPAs em relação às administrações das instituições, vinculando-as diretamente à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), provocando questionamentos do tipo: “as CPAs serão os olhos do MEC dentro das nossas casas?”, passaram a ser recorrentes nos fóruns em que a nova avaliação era discutida.

Na UFPE esses fatores sistêmicos agregam-se a sua trajetória que inclui uma memória institucional em relação ao Estado avaliador, e a necessidade de garantir sua centralidade como instituição pública em meio à absoluta diversidade institucional que caracteriza a ES no Brasil depois de um período de desprestígio e contração do seu financiamento, fatores que orientavam a universidade a adotar um rígido controle de todos os passos de um programa estatal de avaliação como o SINAES, que por determinação legal deveria funcionar com plena “autônoma”, prospectando e tornando públicas suas potencialidades mas também suas fragilidades e deficiências. Não restam dúvidas de que a necessidade de controle institucional sobre a trajetória e os produtos da auto-avaliação demarcam

antes uma posição política que uma inabilidade ou incompetência técnica da UFPE, como uma análise superficial pode nos fazer acreditar.

A crítica que as universidades públicas dirigiam ao SINAES dizia respeito ao papel do Estado em relação à ES, particularmente com relação às instituições públicas. Pois, mais do que simplesmente avaliar e acreditar as instituições era necessária a formulação e implantação de políticas públicas que revertissem o quadro de debilidades identificadas nas ações institucionais de auto-avaliação; sobretudo por ser o Estado o agente que avalia e ao mesmo tempo é proprietário e mantenedor das maiores e mais importantes instituições da ES: a rede de universidades federais que centralizam quase toda a produção científica no país.

Na análise das etapas de implementação do SINAES na UFPE pudemos identificar uma série de estratégias de adaptação das novas diretrizes da avaliação institucional, grande parte delas podem ser entendidas no universo de ações de dispersão de sua crise fundamental, não na perspectiva de superá-la, mas no sentido de garantir sua sobrevivência submetendo-se, ainda que de maneira aparente, às determinações de um agente que ao mesmo tempo deve avaliar e financiar seu funcionamento institucional.

O conjunto de medidas tomadas durante o processo de implantação da CPA na UFPE evidenciou um perfil conservador e de pouca vivência institucional de auto-avaliação. Desde o início a UFPE não consegue conceber uma CPA que leve a cabo a análise de suas estruturas interiores sem que essa comissão esteja rigorosamente enquadrada em sua estrutura organizacional, com uma hierarquia definida, propósitos declarados e seus produtos submetidos à apreciação da administração superior.

Por sua vez, o projeto de auto-avaliação apresentado pela CPA/UFPE é um documento sintético que tecnicamente não comete faltas importantes, porém se o contrastamos com os fundamentos e concepções do SINAES é fácil perceber que a proposta não incorpora um dos eixos fundamentais do

novo Sistema de Avaliação, que é a dimensão educativa que devem apresentar os processos avaliativos desenvolvidos no âmbito da própria instituição.

Depois de quatro anos de uma trajetória marcado por limitações e poucos resultados efetivos, e certamente bastante influenciada pelas medidas de redefinição do SINAES tomadas no nível do Sistema, a UFPE entendeu que a CPA não era a instância ideal para a produção de sua auto-avaliação, basicamente por sua condição de autonomia da estrutura administrativa da Universidade, fato que durante a auto-avaliação terminou por lhe fechar portas em diversos setores, e ainda pelo “mal-estar” que causava à administração central a existência de uma “agência” de avaliação interna fora de seu controle.

Em síntese, o processo de constituição da CPA/UFPE foi marcado: pela falta de quadros qualificados e preparados para a avaliação institucional e sua complexidade própria; pelas limitações de compreensão dos fundamentos avaliativos do SINAES (como globalidade, participação democrática, prestação de contas à sociedade, etc.) e suas novas práticas, e ainda, como já vimos, pela resistência em constituir um espaço coordenador da auto-avaliação fora do controle institucional e suas instâncias.

O que se pode depreender de perspectivas de análise como esta, somadas à trajetória descrita pelo SINAES ao nível da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é que se podiam notar desde o começo da implementação do novo sistema nacional de avaliação de qualidade, a utilização do que Santos (2000) chamou de “mecanismos de dispersão” das tensões vividas por uma instituição em profunda crise e as vésperas de envolver-se em uma nova chamada à avaliação institucional promovida por um Estado que, no caso do Brasil, conta com uma tradição de força e de controle punitivo na relação que historicamente estabeleceu com suas instituições, em particular às que compõem o universo educativo. Dadas estas condições da realidade estatal brasileira, certamente a UFPE sabia que

não possuía as condições para negociar os critérios que produzissem uma avaliação que considerasse equilibrada e justa.

Nem sequer as garantias apresentadas pelo SINAES por meio de princípios como “democracia, respeito à diversidade e autonomia das instituições submetidas à avaliação”, tinham sido suficientes para apagar de sua memória institucional de 70 anos, experiências das mais antagônicas em sua relação com o Estado e com a sociedade, como nos momentos em que tinha sido apontada como promotora da modernização do país, até aqueles em que foi responsabilizada como produtora de desigualdade social e usurpadora dos recursos da educação nacional em um país em vias de desenvolvimento.

Dessa forma fica claro que a questão central na avaliação institucional é política. E é como decisão política que a exclusão da avaliação institucional do SINAES deve ser entendida, neste sentido, seja ao nível da UFPE, seja ao nível do Sistema, é preciso afirmar que o primeiro ciclo de avaliação institucional (2004-2006) não se concluiu, ao menos não como havia sido idealizado, o que impede que seja elaborado um diagnóstico preciso com relação à eficiência, eficácia e consistência dos princípios e métodos propostos pelo SINAES para a avaliação institucional da universidade brasileira. A proposta de avaliação institucional prevista em Lei não foi vivenciada em sua plenitude, particularmente por sua interrupção abrupta e conseqüente substituição por um modelo sustentado em índices matemáticos, longamente difundidos em uma sociedade muito acostumada a interpretá-los e incorporá-los em seu uso cotidiano.

Esse quadro de análises conclusivas impõe, agora em outros espaços, a continuidade do estudo das questões referentes a avaliação institucional na ES em investigações que possam contribuir na superação da dicotomia entre avaliar e regular que, de acordo com o que indicou a presente pesquisa, ainda ocupa lugar central no debate acadêmico e na formulação das políticas públicas para o setor.

Referencias Bibliográficas

- Almeida, V. de P. [2005]. O processo de implementação das CPA's. Brasília: Inep.
- ARAGÃO, A. Santos. [2000] O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa* Brasília, a. 37 n. 148, out./dez. p. 275-299.
- Beca, A. B. [2004]. Examen a la evaluación institucional. UAEM
- Cunha, Luis A. [1988]. A Universidade Reformanda. Rio de Janeiro: Francisco Alves
- Drucker, P. [1993]. La sociedad post capitalista. Colombia: Editorial Norma.
- ELSTER, Jon. [1998] "Deliberation and Constitution Making" in Ester (editor) – *Deliberative Democracy*, Cambridge, The Cambridge University Press.
- FEDOZZI, Luciano. [2000] "O Poder da Aldeia", Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Fleury, Sonia. [2006]. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: Martins, Paulo; Pieranti, Octavio (Org.). *Estado e Gestão Pública*. 1ª ed. Rio de Janeiro.
- Guba E. G. [1981], *Criterios de Credibilidad en la Investigación Naturalista*. En Gimeno Sacristán.
- HABERMAS, Jürgen. [1996] "Between Facts and Norms", second print, Cambridge, The MIT Press.
- Jornet, J. M., Perales, M. J. y Sánchez-Delgado, P. [2011]. El Valor Social de la Educación: Entre la Subjetividad y la Objetividad. Consideraciones Teórico-Metodológicas para su Evaluación. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*.
- Jornet, J. M. [2013] La investigación en la evaluación de la docencia: retos actuales. Reflexiones en torno a la docencia universitaria desde un concepto de cohesión social. IV Congreso Internacional de la Función Docente Universidad de La Frontera, Chile.
- Kuhn, T. S. [1971] *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lamarra, N. Fernández. [2004] HACIA LA CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA. *REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN*. Nº 35, pp. 39-71

- López, C. [1993], Desarrollo Humano, Informe 1993. Una perspectiva latinoamericana. Bogotá.
- Lyotard, J. F. [1989], La Condición Postmoderna. Informe de Saber, Traducción Mariano Antolín, Madrid: Cátedra S.A.
- Mc. Ginn, N. [1996], Educación, democratización y globalización: un desafío para la educación comparada, Publicado originalmente en Comparative Education Review, Vol. 40, No. 4, november 1996.
- MORA, J. G.: [1998], La evaluación institucional de la universidad, en *Revista de Educación*, 315, pp. 29-44.
- NUNES, Edson. [2003], *Agências Regulatórias: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle*. Rio de Janeiro: Observatório Universitário. 71 p. (Documento de Trabalho nº 01)
- Parsons, T. [1976], El sistema social (J. Jiménez Blanco y J. Cazarola Pérez, Trads.). Madrid, España: Biblioteca de la Revista de Occidente.
- Pérez Gómez, A. La Enseñanza: Su Teoría y su Práctica. Madrid: Akal
- Perruci, Gadiel. [1986], UM PROJETO OLIGÁRQUICO-LIBERAL DE UNIVERSIDADE (Notas para uma História da UFPE). Cadernos de Estudos Sociais, V2, N2, p 505-520.
- Ruiz Durán, C. [1997], El reto de La Educación Superior en la Sociedad del Conocimiento, México: ANUIES.
- SAMPAIO, Helena. [2000] O ensino superior no Brasil: o setor privado. São Paulo: Hucitec, Fapesp.
- Santos, Boaventura S. [2000], Pela mão de Alice. São Paulo, SP: Cortez Editora.
- Sobrinho, Jose D. [2000a], Avaliação da Educação Superior. São Paulo, SP: Editora Vozes.
- Sobrinho, José D. [2000b], Avaliação institucional na perspectiva da Integração. Florianópolis: Insular.
- Stavenhagen, R. [2000], Tendencias del debate educativo a nivel mundial. El Informe de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, VIII Symposium de Educación. Guadalajara: El Colegio de México.
- Taylor, S y R, Bogdan [1984], Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. México: Paidós.
- Tedesco, Juan Carlos [1986], Calidad y democracia en la enseñanza superior: un objetivo posible y necesario. En *Crítica*, No. 26-27.

Toffler, A. & H. [1996], La creación de una nueva civilización, Barcelona: Plaza

TOFLER, Alvin. [1980], **A terceira onda**. 16. ed. Rio de Janeiro: Record.

TORRES, C.A. [1995] *Estado, Privatização e Política Educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo*. In: GENTILI, P. (org.). Pedagogia da Exclusão – Petrópolis, RJ: Vozes. pp.109-136.

Touraine, A. [1999], *¿Como sair do liberalismo?*, Porto Alegre: RG: Artemed

VERHINE, R. Evan & Outros. [2006] Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. Ensaio: Avaliação. Política Pública. Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 291-310, jul./set.

Yarzabal, Luis [1999]. Consenso para el cambio en la educación superior. Caracas, Iesalc/UNESCO.

Institucionales

Banco Mundial [1997], "Informe Mundial de Desarrollo: Conocimiento para el desarrollo". New York: Oxford University Press. Seminário «O Banco Mundial e as Políticas de Educação do Brasil», Ação Educativa - São Paulo, Junio de 1995.

CEPAL /PNUD [1990], Magnitud de la pobreza en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

OCDE [2001], "Informe del Seminario Internacional OCDE en Lengua Española: Los Desafíos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Educación", Santander, Cantabria, España.

OEI [1996], "Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe". La Habana, Cuba: Organización de Estados Iberoamericanos.

UNESCO [1998a], "Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior". Conferencia Mundial sobre Educación Superior, París: UNESCO.

UNESCO [1998b], Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI.

Visión y acción. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Paris: UNESCO.

BRASIL. LEI 10.861, de 14/4/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

BRASIL. MEC. Portaria nº 2.051, de 9/7/2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

CONAES. Diretrizes para a avaliação das instituições de Educação Superior. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivo/diretrizes.pdf>.

HELENE, Otaviano. O Inep e as avaliações. Disponível em PAIUB: Documento básico avaliação das universidades brasileiras. Em www.mec.gov.br.

Glosario de Siglas y Abreviaturas

- ABESC** – Asociación Brasileña de Escuelas Católicas
- ACE** – Evaluación de las Condiciones de Enseñanza
- ACG** – Evaluación de las Titulaciones de Graduación
- ADUFPE** – Asociación de los Docentes de la Universidad Federal de Pernambuco
- ANECA** – Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
- ANUP** – Asociación Nacional de las Universidades Privadas
- ANDIFES** – Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones de Educación Superior
- AVALUES** – Evaluación de las Instituciones de Educación Superior
- BM** – Banco Mundial
- CAPES** – Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior
- CEA** – Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior
- CEE** – Comunidad Económica Europea
- CDES** – Consejo de Desarrollo Económico y Social
- CEPAL** – Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CONAES** – Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior
- COPE** – Council on Program Evaluation
- CPA** – Comisión Propia de Evaluación
- CPC** – Concepto Preliminar de Cursos
- CREE** – Asociación de Universidades Europeas
- DAP** – Dirección de Evaluación y planificación
- DCE** – Directorio Central de los Estudiantes
- ENADE** – Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes
- ENC** – Examen Nacional de Cursos
- ENQA** – European Network sea Quality Assurance
- GENERES** – Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Educación Superior
- IBGE** – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
- Iesalc** – Instituto Internacional para la Educación Superior en América latina y el Caribe
- IDEB** – Índice de Desarrollo de la Educación Básica
- IDD** –Índice de Desempeño Observado y Deseado
- IFET** – Instituto Federales de Educación Tecnológica
- IGC** – Índice General de Cursos

INEP – Instituto Nacional de Estudos y Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional

MEC – Ministerio de Educación

Mercosur – Mercado Común del Sur

OMC – Organización Mundial del Comercio

UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura

OAB – Orden de los Abogados de Brasil

OCDE – Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

PAC – Programa de Aceleración del Crecimiento

PAIUB – Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas

PAIDEIA – Proceso de Evaluación Integrada del Desarrollo Educacional y de la Innovación del Área

PARU – Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria

PDE – Plan de Desarrollo de la Educación

PDI – Plan de Desarrollo Institucional

PPI – Proyecto Pedagógico Institucional

PT – Partido de los Trabajadores

PROUNI – Programa Universidad para Todos

REUNI – Programa de Apoyo a la Reestructuración de las Universidades Federales

RIACES – Rede Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior

Sesu – Secretaria de Educación Superior

Seed – Secretaria de Educación a la Distancia

Semtec – Secretaria de Educación Media e Tecnológica

SINAES – Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior

Sintufepe – Sindicato de los Técnicos de la Universidad Federal de Pernambuco

UAB – Universidad Abierta de Brasil

UFPE – Universidad Federal de Pernambuco

UNB – Universidad de Brasilia

Unicamp – Universidad Estadual de Campinas

USAID – United States Agency for International Development

ANEXOS

Anexo I – Principais normativas do SINAES analisadas na Tese

- **Síntese do Informe da Comissão Especial de Avaliação (CEA);**
- **Lei 10.861 que institui o SINAES;**
- **Decreto Ponte – Lei nº 5773/2006;**

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
SINAES

BASES PARA UMA NOVA PROPOSTA
DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Agosto de 2003

PARTE I

DIAGNÓSTICO DO MARCO LEGAL E DOS PROCEDIMENTOS DE VERIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Marco legal da avaliação e regulação da Educação Superior

O diagnóstico do marco legal da Avaliação e Regulação da Educação Superior implica no exame de diversificada legislação produzida na última década. Da Constituição de 1988 às sucessivas Medidas Provisórias, passando pela nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e por vários Decretos houve indiscutivelmente um progresso no reconhecimento legal da importância da Avaliação associada à idéia de melhoria da qualidade.

Se o processo avaliativo das universidades brasileiras foi associado, ainda no regime militar, à ambiciosa política de pós-graduação promovida pela CAPES, cujo sistema de avaliação pelos pares estendeu-se às agências de fomento à pesquisa (CNPq e FINEP), com o retorno à democracia, paradoxalmente, começa um processo de resistência à avaliação externa. Tal fato relaciona-se ao caráter punitivo que esses processos adquirem no plano internacional.

Durante o mandato do Presidente Collor, as tentativas de implantar o “Estado avaliador” sofreram fortes resistências dos dirigentes e da comunidade universitária. No entanto, após seu *impeachment*, a curta gestão do Presidente Itamar Franco foi marcada por um processo de diálogo e negociação positivos entre o MEC e a comunidade de Educação Superior, que conseguiu transformar em parte essa cultura de resistência à avaliação. O Projeto de Avaliação Institucional elaborado por uma comissão de especialistas foi adotado pelo MEC e tornou-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). De início, o PAIUB foi desenvolvido sob a coordenação de uma Comissão Nacional de Avaliação, com a participação majoritária de associações de dirigentes universitários e de representantes do governo vinculados a SESu.

Esse processo resgatou a legitimidade da Avaliação, na medida em que o amplo debate então estabelecido com a comunidade universitária estimulou a adesão voluntária das instituições ao processo avaliativo. A experiência do PAIUB incluiu nos dois primeiros anos mais de uma centena de universidades, mas seu ritmo declinou com a nova orientação dada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, passando a ser relegado a um processo de avaliação interna das universidades, quando o governo adotou uma nova orientação avaliativa.

Cabe, pois, diagnosticar a evolução desse novo modelo, considerando os sucessivos diplomas legais focalizados na avaliação e na regulação da Educação Superior. De pronto, constata-se que se trata de um marco legal com textos diversificados, construídos de forma gradualista; os instrumentos avaliativos, gerados em etapas, constituíram práticas fragmentárias de um outro perfil da avaliação muito diferente do PAIUB.

O exame da legislação e dos atos de sua institucionalização revela que estava em tela uma cultura avaliativa imposta de fora para dentro. Do conteúdo legal às práticas administrativas e comunicacionais verifica-se o deslocamento de competências internas de órgãos centrais do MEC para a construção de uma nova “agência reguladora” especializada na concepção e execução da avaliação: o INEP. Verifica-se também que à sociedade caberia apenas o consumo das informações produzidas pela avaliação; e à comunidade acadêmica como que se sobrepunha uma condição de objeto avaliado à de

sujeito avaliador de seu fazer e seu saber. É esse processo, inacabado, mas efetivo em suas ações, que teve lugar num contexto de forte expansão de instituições privadas, que será objeto do breve diagnóstico que segue.

Síntese do marco legal

Da Constituição Federal à Nova LDB

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trouxe importantes transformações para a estruturação da educação nacional, dando ênfase aos processos de avaliação visando à melhoria da qualidade de ensino e, como recurso para a regulação do setor, a acreditação de instituições e cursos. Nesse contexto, a avaliação da educação superior assumiu lugar especial dentre as políticas educacionais, seja para a orientação de suas diretrizes mais amplas, seja para as ações concretas dos órgãos competentes do Ministério da Educação (MEC). Cumpre destacar, contudo, que a importância atribuída aos processos de avaliação, e sua inclusão em dispositivos legais, antecede a edição da LDB de 1996. A Constituição de 1988 trouxe importantes inovações para o país. No Título VIII, Da Ordem Social e em seu Capítulo III, tratou “Da Educação, Da Cultura e do Desporto”, reunindo três áreas que tradicionalmente vinham sendo tratadas em conjunto. A Seção I apresenta os princípios e normas fundamentais relativos à educação no Brasil e seu art.206, inciso VII, define que um deles é “a garantia de padrão de qualidade”. As garantias constitucionais necessárias para a efetivação da educação “como dever de Estado” estão definidas no art. 208. A Constituição de 1988 estabelece, no art. 209, que o “ensino é livre à iniciativa privada”, atendidas duas condições:

- 1) o “cumprimento das normas gerais da educação nacional”;
- 2) a “autorização e avaliação de qualidade pelo poder público”, incluindo entre as cinco metas a serem alcançada a melhoria da qualidade do ensino” (art.214);

A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, criou o novo Conselho Nacional de Educação. Esta lei propôs pela primeira vez como atribuições do MEC “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (art. 6º da Lei 4.024/61). Para cumprir essas atribuições, a Lei 9.131/95 determinou que o MEC deveria contar com a colaboração do Conselho Nacional de Educação, composto pela Câmara de Educação Básica (CEB) e pela Câmara de Educação Superior (CES).

No que se refere à Câmara de Educação Superior, o §2º do art. 9º da Lei definiu algumas atribuições relativas a processos de avaliação educacional como: analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto; deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base em avaliações de cursos;

A Lei 9.131/95 dentre suas disposições previu a criação de um conjunto de avaliações periódicas das instituições e cursos superiores, sobressaindo o propósito da

realização anual de exames nacionais, com base em conteúdos mínimos estabelecidos e previamente divulgados para cada curso. Tais exames estariam destinados a aferir conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação, cujos resultados deveriam ser divulgados anualmente pelo MEC. Ressalte-se a intenção prevista na lei em utilizar as avaliações para orientar a política educacional do Ministério da Educação, também quanto à qualificação do corpo docente.

Nesse sentido, constata-se que antes mesmo da nova LDB (Lei 9.394/96), tanto as diretrizes da política educacional para o ensino superior, como a acreditação de instituições, cursos e habilitações, estavam vinculados aos processos de avaliação a serem realizados pelo Ministério da Educação e do Desporto. Ao CNE, por intermédio da CES, caberiam ações importantes para reforçar tais processos de acreditação, mas a concepção do processo e o comando das ações permaneceriam com o MEC.

Avaliação e regulação na LDB

A nova LDB, consolidou, como pilar essencial da educação superior, a necessidade dos processos de avaliação, seja no que condiz à orientação das diretrizes políticas visando à melhoria do ensino – avaliar com vistas à qualidade; seja quanto à definição de ações de acreditação do sistema de ensino superior por parte órgãos competentes – avaliar para supervisão e controle estatal.

Precisamente sobre avaliação e acreditação, na LDB, em seu art. 9º, que trata das incumbências da União, destacam-se cinco incisos. Pelo inciso V, cabe à União “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”. O inciso VI definiu a tarefa de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Já o inciso VII, demarcou a necessidade de “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação”. Ademais, dispôs o inciso VIII, que à União cabe “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”. Por fim, de forma direta, a LDB estabeleceu incumbências à União, aos Estados e ao Distrito Federal para que exerçam a regulação na educação superior. De acordo com o art. 9º, IX, cabe ao governo federal, “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. Sobre este inciso, o § 3º permite a descentralização uma vez que a União pode delegar atribuições, relativas ao seu sistema, aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham “instituições de educação superior”⁷. Segundo o art. 10, a LDB confere as mesmas competências aos Estados e ao Distrito Federal, com relação às instituições de ensino superior integrantes dos respectivos sistemas.

Importante definição foi feita no art. 46 da LDB. A “autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação” (grifos nossos). Pelo parágrafo 1º deste artigo, os resultados do processo regular de avaliação podem gerar sanções e punições. Uma vez constatadas deficiências, deve ser aberto um prazo para saneamento que geraria nova reavaliação, a qual pode “resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento”.

A Lei 9.394/96 também dispõe sobre a estruturação do sistema federal de ensino. Este, pelo art. 16 e incisos, compreende:

- a) as instituições de ensino mantidas pela União;
- b) as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- c) os órgãos federais de educação.

A novidade está presente no parágrafo 2º do art. 54. Embora o artigo aborde a autonomia universitária das instituições mantidas pelo Poder Público, no referido parágrafo dispõe-se que as “atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base na avaliação realizada pelo Poder Público”. Pelo texto do dispositivo, avaliada por avaliação do poder público, uma instituição privada não universitária pode adquirir prerrogativas da autonomia.

Resumo do diagnóstico dos procedimentos de verificação e avaliação vigentes

Como observação geral, constata-se não haver, até o momento, uma efetiva articulação entre os diversos instrumentos, nem horizontal, nem verticalmente. A avaliação de maior tradição, a da Capes, não se articula com instrumentos avaliativos da graduação e tampouco com os do ensino técnico.

Com relação à avaliação institucional, como vem sendo praticada, cabe observar ainda que as principais críticas vão na direção de que lhe fizeram falta ajustes no sentido de melhorar a capacitação dos avaliadores para o entendimento desse processo não só em termos de sua articulação com o Sistema Nacional de Avaliação mas também da sua desejável sintonia com a realidade institucional das IES; faltou-lhe ainda selecionar mais avaliadores que tivessem experiência em processos de gestão e de avaliação; também faltou fazer uma revisão do instrumento de avaliação, para aperfeiçoar os indicadores e a metodologia dos cálculos finais das três dimensões.

O ENC se inscreve na lógica dos exames, provas ou testes de larga escala utilizados para verificar aquisições de conteúdos ou medir competências dos estudantes. Dentre as muitas críticas que lhe são feitas, dentre as quais são aqui mencionadas algumas, uma se refere à sua pretensão de, mediante os resultados dos alunos nos exames, indicar a qualidade de um curso. Outras críticas se fundamentam na própria teoria da avaliação, segundo a qual esses instrumentos de verificação de rendimentos ou de produtos – exames ou testes - não chegam a ser uma avaliação propriamente dita, pois em geral se limitam a fazer verificações ou mensurações. Para a grande maioria dos teóricos da avaliação, a medida e outros instrumentos de verificação e controle não são plena e propriamente avaliação, embora possam fazer parte dela.

Além disso, aplicados isoladamente, os exames não podem ser considerados avaliação de aprendizagem, mas quanto muito verificação de desempenho de estudantes em uma dada circunstância. Não captam os valores agregados e, então, não permitem compreender as evoluções dos estudantes e tampouco dos cursos. Reduzem o âmbito da educação superior ao ensino, sem pôr em questão os significados da formação e da responsabilidade social das IES. Têm o agravante de não se articularem aos demais instrumentos de avaliação. Esse instrumento de verificação e mensuração é bastante útil para incrementar regimes de competição e fortalecimento de interesses individuais, porém não para alimentar a solidariedade e a cooperação.

O Censo e o Cadastro, não sendo propriamente avaliações, podem vir a ser instrumentos muito importantes de coleta e de publicização de informações, que,

articulados aos demais instrumentos avaliativos, podem ser bastante úteis para orientar a população em geral, as instituições, a comunidade universitária e o MEC. É importante que de modo especial às instituições e o INEP analisem os dados coletados por esses instrumentos e que estes sejam integrados nos processos avaliativos.

PARTE II

PROPOSTA PARA UMA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Sistema Nacional de avaliação da Educação Superior (SINAES)

O conceito de avaliação que se constituiu nos estudos e reflexões da Comissão Especial de Avaliação (CEA) tem como idéias centrais, dentre outras, as de integração e de participação — conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade. Além disso, desde o início a CEA procurou consolidar as necessárias convergências em relação a uma concepção de avaliação como processo que efetivamente vincule a dimensão formativa a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social. Por isso, a proposta de avaliação aqui apresentada também deve incorporar, além da dimensão cognitiva, as perspectivas críticas das funções da Educação Superior dentro do contexto nacional e internacional.

Realizando-se como processo decorrente de um projeto pedagógico, a avaliação deve também ser entendida como estrutura de poder que age sobre os indivíduos, as instituições e os sistemas. Assim, a CEA tratou de buscar a articulação de um sistema de avaliação com autonomia, que é própria dos processos educativo-emancipatórios, e as funções de regulação, que são inerentes à supervisão estatal, para o fortalecimento das funções e compromissos educativos.

Esta proposta de um “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (SINAES) busca assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação. O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autoregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.

Além da idéia de integração e de articulação, é também central no conceito deste sistema a participação. A exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias. Nesse sentido, a avaliação é irrecusável não só por razões técnico-administrativas e de adequação às exigências legais, mas sobretudo pelo imperativo ético da construção e consolidação das instituições e do sistema de educação superior com alto valor científico e social.

Todas as instituições, independente de suas formas organizacionais, dependência administrativa e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – devem se envolver, juntamente com os representantes do governo, nos processos avaliativos, realizando ações coletivamente legitimadas.

Uma das críticas mais constantes que se fazem às práticas avaliativas vigentes nestes últimos anos consiste no uso de instrumentos aplicados a objetos isolados e que conduzem a uma visão parcial e fragmentada da realidade. Assim, eles não estariam dando conta da riqueza e da complexidade da educação, nem do sistema e tampouco de uma instituição educativa.

A complexidade da educação superior, tanto na dimensão institucional quanto na do sistema, requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias. Por exemplo, não cabe mais discutir as falsas aporias do quantitativo e do qualitativo ou do objetivo e do subjetivo, mas, sim, utilizar os diversos instrumentos e as distintas perspectivas metodológicas de forma combinada, complementar e de acordo com as necessidades de análise e julgamento. Da mesma forma, o objeto não deve ser fragmentado, a não ser por razões de análise e desde que seja posteriormente recomposto em esquemas de compreensão global. Em outras palavras, através de diferentes práticas, os processos avaliativos em seu conjunto precisam instituir um sistema de avaliação, em que as diversas dimensões da realidade avaliada – instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade etc. – sejam integradas em sínteses compreensivas.

Obviamente, uma concepção central de avaliação deve assegurar a coerência conceitual, epistemológica e prática, bem como os objetivos dos diversos instrumentos e modalidades. De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) **avaliação educativa** propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) **regulação**, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, credenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado.

Esta concepção procura articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica com membros da sociedade, as instâncias institucionais com as nacionais e internacionais. Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avaliação como o aqui proposto opera com as idéias da solidariedade e da cooperação intra e inter-institucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. Não menos importante é destacar que esse sistema se vincula à idéia de educação como bem social, e não como mercadoria. Em outras palavras, a avaliação assim entendida ajuda a construir uma concepção de educação superior socialmente comprometida em seus objetivos e funções. Estas idéias serão mais desenvolvidas nas páginas seguintes.

Princípios e Critérios

Uma proposta de construção de um sistema de avaliação da educação superior antes de tudo deve ser coerente com um conjunto de princípios, critérios, pressupostos e premissas que lhe servem de fundamentação conceitual e política e também de justificação para a operacionalização dos processos.

Educação é um direito social e dever do Estado

Este princípio é o fundamento da responsabilidade social das instituições educativas. As IES, mediante o poder de regulação e de direção política do Estado, têm a responsabilidade de um mandato público para proporcionar aos indivíduos o exercício de um direito social. Dado seu caráter social, uma instituição educativa deve prestar contas à sociedade, mediada pelo Estado, do cumprimento de suas responsabilidades, especialmente no que se refere à formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura. Portanto, a avaliação da educação superior, no nível geral e com indicadores comuns, deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado.

Valores sociais historicamente determinados

As instituições de educação superior devem solidariamente produzir os meios para o desenvolvimento sustentado do país e a formação dos cidadãos de uma dada sociedade, de acordo com as pautas valorativas hegemônicas nas relações de forças sociais e políticas de um determinado momento histórico. Isso é importante para orientar os sentidos da avaliação da formação e da produção de conhecimentos e nos remete a uma concepção de qualidade e de relevância social. Dois dos mais importantes critérios da qualidade da educação superior consistem na relevância da formação e da produção de conhecimentos para o desenvolvimento do conjunto da população e para o avanço da ciência, e na sua eficácia para fortalecer as preferências éticas e políticas dominantes em um determinado momento histórico. Para o cumprimento das responsabilidades sociais que lhe são historicamente determinadas, a instituição educativa precisa de liberdade especialmente para criar, pensar, criticar, aprender, produzir conhecimentos e, enfim, educar. A autonomia não é o contraponto, mas, sim, uma das condições da avaliação.

Regulação e controle

Estado e comunidade educativa, cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita. O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los. Seu papel não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento; compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento. Cabe aos organismos de governo e às instituições educativas elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania etc., no âmbito da educação superior. Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva.

Prática social com objetivos educativos

De acordo com estes princípios e critérios, a avaliação de caráter educativo é uma prática social, com objetivos essencialmente formativos, voltada tanto para a obtenção de informações que gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as instituições de educação superior cumprem as suas funções públicas. A avaliação educativa põe em questão a qualidade e a quantidade das atividades pedagógicas, científicas, administrativas e das relações sociais e profissionais que se estabelecem nos âmbitos internos das instituições e nas vinculações com a sociedade mais ampla. A avaliação educativa precisa questionar os significados da formação e dos conhecimentos produzidos em relação ao desenvolvimento do país, ao avanço da ciência e à participação ativa dos indivíduos que constituem a comunidade educativa na vida social e econômica.

A avaliação educativa distingue-se do mero controle, pois seus processos de questionamento, conhecimento e julgamento se propõem principalmente a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais, por meio da elevação da consciência pedagógica e da capacidade profissional dos docentes, da produção de conhecimentos e da análise crítica do conjunto de práticas e dinâmicas institucionais. A avaliação educativa interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. Outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos.

A avaliação é essencialmente educativa, portanto formativa, sem que para isso deixe de utilizar também instrumentos e procedimentos de controle. É um projeto, pois se trata de movimento que, examinando e julgando o passado e o presente, visa promover transformações, ou seja, tem o futuro em perspectiva. É uma construção social, pois não é um já-dado de propriedade exclusiva de algum ente em particular e para benefícios de setores restritos, e sim um processo a ser concebido e executado coletivamente, buscando sempre atender a interesses coletivos.

Trata-se, pois, de projeto educativo que deve, então, ser assumido como parte importante de uma política de educação superior. Como prática social educativa, incorpora princípios fundamentais de formas, relações sócio-educativas, dinâmicas de processos de ensino-aprendizagem, organização institucional e concepções de educação e de sociedade que emanam de discussões amplas e públicas de todos os setores e agentes diretamente implicados na formulação e administração de políticas e nas ações de educação. A ênfase, pois, deve ser dada aos dinamismos dos processos e relações. O sentido formativo indica que a avaliação produz processos sociais de conhecimento, compreensão e julgamento do sistema e de instituições, tomados em suas partes e em suas totalidades, com objetivos primordialmente de melhoria.

Se a avaliação é um processo que busca melhorar a qualidade, aumentar a quantidade do serviço público educacional e elevar a eficácia institucional, a conscientização dos agentes e a efetividade acadêmica e social, então implementar a cultura da avaliação é uma exigência ética. Concebida a educação superior na perspectiva do direito social e dever do Estado, portanto plenamente orientada por valores públicos, a avaliação educativa deve ser conseqüentemente um processo democrático e participativo. Sendo educativos e sociais os seus objetivos, ela deve aprofundar a solidariedade inter e intra-institucional.

Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado

Há uma enorme diversificação na educação superior brasileira. Seja por iniciativa própria ou mais fortemente por desafios impostos pelos governos, por organismos multilaterais, pelo mercado ou por setores difusos da sociedade, as instituições de educação superior hoje se vêem pressionadas a dedicar-se a aspectos tão diferentes quanto importantes, contraditórios ou não, como a produção de tecnologia de ponta e a capacitação para o trabalho em profissões antigas e novas, a formação de cidadãos reflexivos e críticos, mas também profissionais empreendedores, inovação tecnológica para a grande indústria e de baixo custo para pequenas empresas, juntamente com a preservação da alta cultura e da cultura popular, educação continuada e atendimento de demandas imediatas, desenvolvimento da consciência de nacionalidade e ao mesmo tempo inserção ativa no mundo globalizado, atendimento a carências educacionais e de saúde da população e pressão pelo sucesso individual e tantas outras demandas e exigências distintas e muitas vezes antagônicas.

A diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior, por uma parte se explicam pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender satisfatoriamente a todas essas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico. A regulação da educação e a avaliação educativa devem ter em conta que a uma instituição em particular é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas, mas é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender ao menos às demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade. A avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; deve contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e de cooperação.

Cada instituição tem sua história e constrói concretamente suas formas e conteúdos próprios que devem ser respeitados. No desenho da regulação e da avaliação, cada instituição deveria submeter-se ao cumprimento das normas oficiais e aos critérios, indicadores e procedimentos gerais, porém, ao mesmo tempo, exercitar sua liberdade para desenvolver, no que for possível e desejável, processos avaliativos que também correspondam a objetivos e necessidades específicos. Além disso, a avaliação deve servir de instrumento para aumentar a consciência sobre a identidade e, portanto, as prioridades e potencialidades de cada instituição em particular.

A identidade institucional não é um já-dado; é uma construção que tem a ver com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais. Portanto, a avaliação deve estabelecer um elo de ligação entre o específico institucional e o sistema de educação superior. O respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade interinstitucional.

Globalidade

O princípio da globalidade vale tanto para um sistema de avaliação em nível superior – as diversas modalidades avaliativas – quanto para os processos de avaliação que se realizam em cada instituição. Em nível de Estado, os diversos instrumentos de regulação e de avaliação devem se articular em um sistema integrado conceitual e praticamente, para a realização de uma consistente política de educação superior. O estado

deve implementar os instrumentos avaliativos que possibilitem uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoramento. Os processos de avaliação nas instituições devem integrar diversos procedimentos e instrumentos, na forma de estudos, discussões, juízos de valor a respeito de todas as dimensões e estruturas institucionais. Essas ações avaliativas podem ter como objeto aspectos determinados, como a administração, a docência, a pesquisa, as relações com a sociedade, a vida comunitária, as unidades, os cursos, os programas etc., mas jamais podem perder de vista a perspectiva da globalidade. Os processos avaliativos precisam construir a globalidade e a integração relativamente aos sujeitos e ao objeto. A redução do fenômeno complexo e multidimensional da avaliação a um só ou a poucos de seus aspectos, sem articulação, traz o risco de passar a idéia de que a avaliação se reduz a cada um desses instrumentos, em geral dedicados a medir, quantificar e comparar. A repetição dessa prática acaba criando uma cultura que desfigura a avaliação, reduz as dúvidas, ambigüidades e inovações a favor do simplismo do certo ou errado. A perspectiva da globalidade, ao contrário, traz consigo a idéia de integração das partes em um todo coerente. Compreender esse todo, com todos os limites de qualquer compreensão humana, só é possível mediante procedimentos conceituais e metodológicos complexos. Por isso, a avaliação deve ser entendida como multidimensional e polissêmica - pois a educação enquanto fenômeno humano também o é - porém, tendo articuladas as suas diversas dimensões e sentidos. A busca da integração e da globalidade é central para a construção de um sistema de avaliação, tanto nas dimensões internas e institucionais, quanto nas suas manifestações externas e de sistema.

Legitimidade

A avaliação não é só uma questão técnica. É também um forte instrumento de poder. Sua dimensão política e ética ultrapassa largamente a sua aparência técnica, muitas vezes apresentada como se fosse neutra. Dada a sua centralidade nas reformas, as avaliações são objeto de disputas. As questões técnicas podem ser tecnicamente respondidas, porém, não os sentidos éticos e políticos que envolvem as concepções de educação superior, de sociedade e conseqüentemente de avaliação. A avaliação precisa ter uma legitimidade técnica, assegurada pela teoria, pelos procedimentos metodológicos adequados, pela elaboração correta dos instrumentos e por tudo o que é recomendado numa atividade científica. Entretanto, por mais importantes que sejam o rigor e os procedimentos científicos em avaliação, estes não sustentam a noção para que a avaliação possa ser considerada uma ciência e tampouco assegura que seus resultados tragam certezas auto-evidentes, embora se espere que produzam uma visão crível e coerente.

A avaliação precisa ter também legitimidade ética e política, assegurada pelos seus propósitos proativos, respeito à pluralidade, participação democrática e também pelas qualidades profissionais e cidadãs de seus atores. É, portanto, a concepção democrática de educação e de avaliação que confere aos processos avaliativos um grande sentido de legitimidade ética e política. A legitimidade ética e política tem a ver com a autonomia efetivamente assumida na perspectiva da responsabilidade pública e passa pela construção dos processos de avaliação como espaços sociais de reflexão.

Os processos de avaliação se movem dentro de um marco ético, em que devem estar garantidos alguns critérios: liberdade no debate argumentativo, negociação, solidariedade (cooperação), equidade (tratamento justo e adequado), compromisso com o conhecimento, com os valores socialmente distinguidos e com a responsabilidade pública.

Continuidade

Em conformidade com os princípios, as premissas, pressupostos e critérios anteriormente colocados, é importante entender que os processos de avaliação devem ser contínuos e permanentes, não episódicos, pontuais e fragmentados. Processos contínuos criam a cultura da avaliação educativa internalizada no cotidiano. Procedimentos pontuais, quando não articulados a um programa e a um processo coerentes, produzem uma falsa idéia de avaliação: o processo complexo e multidimensional da avaliação acaba se reduzindo a um instrumento e este é tomado como se fosse a única forma possível de avaliar ou até mesmo como a própria avaliação. Os fenômenos complexos são reduzidos a um ou a poucos de seus aspectos. A consequência disso é que a avaliação acaba se rotinizando em procedimentos burocráticos e legalistas, perdendo seu potencial de transformação a partir de reflexões compartilhadas e permanentemente exercitadas. Nas avaliações permanentes e internalizadas como cultura de melhoramento e emancipação, no entanto, a comunidade educativa assume de modo ativo as suas responsabilidades na construção da educação comprometida com os interesses e valores da sociedade.

Em síntese, a avaliação da Educação Superior deve apresentar, como marcas essenciais, dentre outras, as seguintes características: justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização. Desta forma, o SINAES proposto neste documento deve efetivamente constituir-se em uma ampliação dos âmbitos, objetos, procedimentos e instrumentos de avaliação para além dos atualmente praticados, procurando sempre assegurar a integração, a participação, a globalidade, a relevância científica e social, a articulação da regulação com a emancipação, do institucional com o sistêmico. Tendo em vista essencialmente melhorar o cumprimento da responsabilidade social e científica das instituições em particular e da Educação Superior em seu conjunto, o SINAES propõe-se a incorporar aos processos avaliativos todos os agentes, todas as dimensões e instâncias das IES, respeitados os papéis específicos dos participantes, a identidade e a missão de cada uma delas.

Concepção, desenho e operacionalização do SINAES

Coerente com o anteriormente tratado, o SINAES fundamenta-se em princípios e objetivos francamente vinculados aos interesses sociais da Educação Superior. Sua operacionalização deve, pois, envolver em ampla participação a comunidade educativa e os membros da administração central do país. A articulação e a coerência de diversos instrumentos avaliativos e de agentes internos e externos, operando com procedimentos metodológicos e operacionais comuns, devem constituir um sistema de avaliação que abranja a todas as IES do país. Apresentamos a seguir uma caracterização dos instrumentos que, articulados, constituem o SINAES.

Avaliação institucional

A avaliação institucional é o instrumento central, organizador da coerência do conjunto. O foco principal dos processos avaliativos é a IES, exceto para os casos de instituições que só possuam um Curso. A avaliação aqui priorizada é a institucional, sob três aspectos:

a) O objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação, etc.

- b) Os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, funcionários e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados.
- c) Os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infra-estrutura da própria instituição.

A avaliação institucional organiza os diversos instrumentos avaliativos de acordo com o princípio da integração. Os diversos estudos, reflexões e valorações são articulados em função da compreensão global da IES. A presente proposta, de uma avaliação institucional constituída basicamente pelo processo de auto-avaliação, que se completa com a avaliação externa, será - por sugestão da CEA- organizado por uma instância do MEC denominada de CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior). Além disso, a avaliação institucional, tanto na dimensão interna, quanto na externa, incorpora as informações e os resultados de outros instrumentos, tais como o Censo da Educação Superior, o Cadastro das Instituições de Educação Superior, a avaliação feita pelas comissões da SEMTEC, a avaliação da Pós-Graduação, e propõem a criação de um novo instrumento em substituição ao ENC , o PAIDEIA – Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área, colocando-os numa perspectiva de globalidade. Assim, pensados em referência à totalidade, estes instrumentos deixam de ser fragmentados ou isolados e adquirem um significado de conjunto. Coerente com o anteriormente tratado, o SINAES deve se fundamentar em princípios e objetivos francamente vinculados ao ideário público da educação superior. Deve envolver em ampla participação a comunidade educativa e membros da administração central.

Objetos e objetivos da avaliação institucional

O trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição são o foco central da avaliação, tanto na dimensão interna quanto na externa. Porém, para um melhor conhecimento dessa dimensão acadêmica, filosófica e política da formação em sentido amplo, também é necessário compreender as relações sociais e as condições de trabalho, a eficiência administrativa e a eficácia dos processos interpessoais que se desenvolvem nas distintas instâncias. Também é imprescindível conhecer as condições de sustentabilidade e continuidade e todos os dados importantes da infraestrutura, especialmente aqueles mais diretamente relacionados com a pesquisa e com o ensino, como laboratórios, bibliotecas, equipamentos, instrumentos técnicos etc., sem nunca perder de vista as finalidades e objetivos primordiais da instituição educativa. É também de enorme importância a apreciação crítica dos fluxos de informação, bem como a análise do funcionamento das câmaras, conselhos, comissões e outras estruturas colegiadas da instituição.

Dentre os objetivos da avaliação se contam o de conhecer as fortalezas e os problemas da instituição, tratar da adequação de seu trabalho com respeito às demandas sociais, as clássicas e as novas, identificar os graus de envolvimento e os compromissos de seus professores, estudantes e servidores tendo em vista as prioridades institucionais básicas. Por isso, é necessário submeter à análise a questão de como estão se desenvolvendo o ensino, a formação profissional e cidadã, o destino profissional e social dos ex alunos, a adequação dos critérios de aprovação e promoção de estudantes em seus cursos e de professores na carreira docente, a integração/desintegração entre teoria e prática, o que a instituição produz em face das necessidades sociais mais reclamadas em determinados momentos etc.

Não basta levantar as deficiências. É também muito importante identificar as qualidades e aspectos fortes da IES. Quanto aos problemas e carências, além da verificação e da constatação, é importante identificar as suas causalidades, explicitar as possibilidades reais para a superação e estabelecer as ações adequadas e os meios para a transformação desejada. Além dos assuntos próprios do ensino, dos currículos, das metodologias, da relação professor-estudante, em outras palavras, do universo do ensino e da pesquisa, tanto a comunidade interna quanto os pares e outros participantes externos devem buscar também conhecer e julgar o real processo de investigação, a eleição dos temas prioritários em conformidade com os compromissos fundamentais da instituição, a forma como se constituem os grupos de pesquisa, as necessidades de laboratórios, bibliotecas e outras estruturas básicas, a política de formação continuada dos docentes e pesquisadores, o interesse por intercâmbios e colaborações interinstitucionais, a relação com o setor produtivo e outros segmentos da sociedade, bem como com as associações científicas nacionais e internacionais.

Funções da avaliação institucional

Os processos avaliativos conduzidos individualmente pelas instituições também se vincularão a funções de regulação e de auto-regulação. Esses processos são básicos e, portanto, obrigatórios para que a instituição se integre formalmente ao sistema de educação superior, cumprindo as exigências concernentes a autorizações de funcionamento, credenciamento, recredenciamento, transformações e demais instrumentos legais. Em outras palavras, a auto-avaliação será o instrumento básico obrigatório e imprescindível para todos os atos de regulação, cujo exercício é prerrogativa do Estado. Por outro lado, toda regulação se fará de modo articulado à auto-avaliação.

A auto-avaliação também terá importantes funções de auto-regulação. Através dela, as instituições conhecerão melhor a sua própria realidade e poderão praticar os atos regulatórios internos que considerem necessários para cumprir com mais qualidade e pertinência os seus objetivos e suas missões. Além de seus próprios estudos, também receberão as recomendações e indicações das Comissões de avaliação externa.

As funções mais importantes da auto-avaliação permanente são a de produzir conhecimentos, pôr em questão a realização das finalidades essenciais, identificar as causalidades dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos, prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população. Em uma breve formulação: auto-conhecimento para aumento do engajamento profissional, para fundamentadas emissões de juízos de valor e articulação de ações de melhoramento, tanto das pessoas envolvidas, quanto da instituição. Neste sentido, os processos de auto-avaliação devem ser permanentes, isto é, constituir-se como uma cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais.

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES: órgão coordenador e supervisor do SINAES

A CEA sugere ao MEC a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, cuja competência central será a de coordenar e supervisionar o SINAES, assegurando o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais, o cumprimento das exigências técnicas e políticas e as

metas de consolidação do sistema avaliativo e de sua vinculação à política pública de educação superior.

Sua função coordenadora do sistema dará respaldo político e técnico e legitimidade ao SINAES, além de assegurar por sua função supervisora o bom funcionamento e a melhoria do sistema mediante a capacitação de pessoal, organização sistemática de comissões de avaliação, recebimento e distribuição de relatórios, coordenação de pareceres, encaminhamento de recomendações às instâncias competentes, gestão para a interpretação sistemática de informações, garantia de preservação dos procedimentos gerais e comuns e divulgação ao público das análises consolidadas pelo sistema de avaliação da educação superior.

Há hoje amplo reconhecimento de que é prerrogativa do poder público assegurar a qualidade do ensino superior, cabendo-lhe não somente estabelecer diretrizes e patamares, mas também acompanhar e supervisionar o processo que ocorre no sistema de educação superior e nas instituições, estimular a correção de rumos através da meta avaliação, isto é, avaliar o processo de avaliação em curso, informar a sociedade e tomar as providências recomendáveis, quando couber.

A construção paulatina de padrão comum para o ensino e programas acadêmicos, a pesquisa e o incentivo à produção do conhecimento, os serviços de extensão à comunidade e o clima acadêmico em geral, considerando as diferenças de formatos institucionais vigentes, que oriente a formação em nível superior, cultural, técnica e cientificamente significativo e socialmente comprometido, requer a criação de uma instância nacional que alimente o aperfeiçoamento das instituições envolvidas com a oferta de educação superior, estimule a cultura avaliativa e, periodicamente, informe à sociedade a respeito do desenvolvimento do ensino superior, indicando avanços e problemas das diferentes áreas de formação, segundo os formatos institucionais existentes.

Esta instância nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, que se articula com outros órgãos do poder executivo (SESu, SEMTEC, INEP e CAPES) é o núcleo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e se constitui num elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade.

Competências da CONAES:

- Institucionalizar o processo de avaliação a fim de torná-lo inerente à oferta de ensino superior com qualidade;
- Coordenar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
- Oferecer subsídios ao MEC para a formulação e execução de políticas de educação superior de médio e longo prazos;
- Avaliar a dinâmica e os mecanismos empregados na avaliação institucional, de áreas e de cursos;
- Facilitar o fluxo de informações e diálogo entre as instituições e as diversas instâncias do MEC.
- Fazer com que as IES avaliem, periodicamente, o cumprimento de sua missão institucional, a fim de favorecer as ações de melhoramento, considerando os diversos formatos institucionais existentes;
- Assegurar a articulação e a coerência dos instrumentos e das práticas, para a consolidação do sistema de avaliação da Educação Superior;
- Dar estabilidade e continuidade ao processo de avaliação institucional das IES, tendo como referência experiências avaliativas anteriores;

- Instituir Comissões para realizar a avaliação institucional externa, bem como as avaliações de áreas ou de cursos das IES;
- Receber, analisar e emitir parecer conclusivo sobre os relatórios de avaliação, encaminhando-os aos órgãos competentes do MEC;
- Informar à sociedade brasileira sobre o estado da arte e o desenvolvimento das diferentes áreas de formação em nível superior, com base nos processos de avaliação;
- Formular propostas para a superação das deficiências encontradas nas IES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- Estimular a formação de pessoal para as práticas de avaliação da Educação Superior;
- Estimular a criação de uma cultura de avaliação nos diversos âmbitos da Educação Superior;
- Estabelecer intercâmbios com órgãos semelhantes de outros países, especialmente na América Latina;
- Divulgar, periodicamente, os resultados agregados da avaliação institucional, considerados os diversos formatos institucionais, área de conhecimento ou curso;
- Indicar avanços obtidos e dificuldades encontradas por formato institucional, área de conhecimento ou curso;
- Promover a articulação com os Sistemas Estaduais de Ensino, incluindo o fórum, a fim de estabelecer critérios comuns de avaliação e supervisão da Educação Superior;
- Organizar seminários para a discussão de temas relacionados à avaliação da educação superior.

Constituição e mandato da CONAES

A CONAES será composta de 12 membros, entre nomes reconhecidos nacional e internacionalmente como especialistas na área de avaliação da educação superior e, também, gestores de IES, preferencialmente com experiência concreta de coordenação ou execução de processos avaliativos e técnicos. Assim, um requisito fundamental para integrar a CONAES é a efetiva contribuição para o desenvolvimento da área de avaliação do ensino superior, consubstanciada em produção acadêmica ou técnica, experiência de gestão de processos avaliativos em IES ou em participação concreta em processos de avaliação da educação superior. Participarão desta Comissão, como membros natos, dirigentes das instâncias institucionais de supervisão e avaliação da Educação Superior da SESu, do INEP, da CAPES e da SEMTEC.

O mandato dos membros da CONAES, salvo o dos membros natos, deverá ser de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de quatro membros a cada dois anos. Para garantir a continuidade dos trabalhos, quando da constituição da CONAES, quatro dos seus integrantes terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais quatro anos. A nomeação dos membros será feita pelo Presidente da República, por indicação do ministro da educação.

A CONAES elaborará o seu regimento, a ser aprovado pelo MEC, e deverá reunir-se, ordinariamente, pelo menos, a cada mês durante cinco dias. O regimento deverá prever mecanismos de acompanhamento de seus trabalhos e consulta à comunidade acadêmica e à sociedade. A Comissão terá um presidente e um vice-presidente, ambos eleitos entre seus membros nos termos de seu regimento interno e terá uma secretaria geral.

Procedimentos Metodológicos da Avaliação Institucional

Para atingir esses propósitos, é necessário lançar mão de vários recursos metodológicos, muitas vezes de forma combinada. Simplificando, os procedimentos

quantitativos são importantíssimos, mas, se únicos, são insuficientes. É imprescindível fazer uso também de metodologias qualitativas. Por exemplo, não basta saber quantos volumes há nas bibliotecas; mais importante é analisar a adequação dos livros e periódicos existentes à formação dos estudantes, tal como concebida, ou ainda, o seu impacto no ensino e na pesquisa, as condições de uso e acesso ao acervo, o tipo de cultura de leitura que está sendo consolidada, o que fazer para melhorar etc.. Dessa maneira, a avaliação poderá ajudar a instituição a identificar seus aspectos mais fortes, suas carências setoriais e necessidades gerais, definir as prioridades institucionais mais importantes, e elaborar as ações para o efetivo desenvolvimento institucional.

As ações da avaliação interna e externa devem realizar-se de forma combinada e complementar, em ambas devendo haver plena liberdade de expressão e comprometimento com a busca do rigor e da justiça. A instituição deve fazer um grande esforço para motivar a comunidade interna, bem como envolver vários setores da comunidade externa a participar dos processos avaliativos. O exame de fora para dentro pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pela adesão espontânea dos agentes internos, muitas vezes acostumados acriticamente às rotinas e mesmo aos interesses corporativos.

Um roteiro básico e comum a todas as instituições, adaptável no que couber ao perfil de cada uma delas, conforme as especificidades institucionais, será estabelecido tanto para a auto-avaliação quanto para a avaliação externa. Entretanto, esse roteiro não deverá ser entendido como uma camisa-de-força. De modo algum os temas do roteiro deverão ser vistos como itens para mera checagem, verificação ou constatação.

Todos devem fornecer elementos para a compreensão da instituição e reflexão, tendo em vista o objetivo do aprofundamento e da melhoria dos compromissos essenciais da IES. Assim, cada IES selecionará do roteiro apenas os itens que correspondam a suas atividades e de acordo com o seu Projeto Pedagógico Institucional. Por exemplo, uma universidade avaliará, necessariamente a pesquisa e a pós-graduação, além das outras dimensões, não cabendo isso a IES que se dedicam apenas ao ensino. Além de um roteiro mínimo comum a ser incorporado nos processos avaliativos de todas as IES – roteiro este a ser proposto pela CONAES — cada IES poderá propor seus próprios temas complementares e específicos, mais ajustados à sua realidade e a seus interesses.

Auto-avaliação das IES

O ponto de partida dos processos que constituem o sistema avaliativo se situa em cada instituição de educação superior. De acordo com lineamentos gerais e indicadores comuns, propostos mais adiante, e de outras decisões específicas, cada instituição realizará uma auto-avaliação, que se completa a cada três anos, e que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação. O processo de auto-avaliação é de responsabilidade de cada instituição, que buscará obter a mais ampla e efetiva participação da comunidade interna nas discussões e estudos, sendo recomendável que nesse processo também conte, a seu critério, com a colaboração de membros da comunidade externa, especialmente de ex-alunos e representantes daqueles setores sociais mais diretamente envolvidos com a IES.

A avaliação em suas diversas dimensões é permanente, mas se realiza por ciclos, ou seja, apresenta periodicamente os seus resultados. O período estabelecido aqui para cada ciclo completo e para todas as instituições do sistema de educação superior é de, no máximo, três anos. Entretanto, anualmente as IES tornarão públicas as informações relativas a alguns aspectos do desenvolvimento de seu processo contínuo, especialmente

as informações demandadas pelo Cadastro e pelo Censo da Educação Superior. Num primeiro momento de implementação do SINAES, o MEC definirá o cronograma e a agenda das auto-avaliações das instituições.

A auto-avaliação articula vários instrumentos:

a) um auto-estudo segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro, censo e b) o novo instrumento PAIDEIA. Estes instrumentos conterão, conforme couber, a explicitação de informações quantitativas e a execução dos procedimentos qualitativos de interpretação e de valoração, que constituirão as bases de um Relatório consubstanciado de auto-avaliação. Este relatório deve conter todas as informações e demais elementos avaliativos constantes do roteiro comum de base nacional, análises qualitativas e ações de caráter administrativo, político, pedagógico e técnico-científico que a IES pretende empreender em decorrência do processo de auto-avaliação, identificação dos meios e recursos necessários para a realização de melhorias, assim como uma avaliação dos acertos e equívocos do próprio processo de avaliação.

A auto-avaliação será realizada pela comunidade acadêmica interna, com a colaboração da comunidade externa, tanto de outras IES quanto de setores da sociedade organizada. Deve contar com ampla participação da comunidade interna, a quem, segundo decisões e normas estabelecidas institucionalmente, cabe definir o objeto, procedimentos, objetivos e usos do processo avaliativo, para compreensão e aprofundamento dos compromissos fundamentais da IES, levando em conta os lineamentos gerais e o roteiro básico elaborado pela CONAES. Destas ações resultará um conjunto estruturado de informações que permita uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da instituição e sobretudo identifique as causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição.

A ênfase deve ser dada aos processos de ensino, pesquisa e extensão, sempre que possível de forma integrada, mas tendo em vista a concepção de formação e de responsabilidade social nos termos definidos pelo Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Também em função da formação e da responsabilidade pública é que devem ser avaliadas a gestão e a infraestrutura.

A auto-avaliação institucional deve ter, portanto, um caráter educativo, de melhora e de auto-regulação. Deve buscar compreender a cultura e a vida de cada instituição em suas múltiplas manifestações. As comparações devem ser, sobretudo, internas, devendo ser evitados os *rankings* e classificações através de notas, menções e distintos códigos numéricos, alfabéticos e outros. Todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos. Esses relatórios devem dar conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, combinando levantamento e organização de dados e apreciações valorativas, e constituir uma parte importante do material a ser examinado na avaliação externa, a ser realizada por Comissões designadas pela CONAES. Quanto mais ampla e dedicada a participação dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos. A auto-avaliação é, dessa forma, um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a instituição e os cursos, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de transformação.

O relatório de auto-avaliação deve ser encaminhado à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), que por sua vez o encaminhará à(s) Comissão/ Comissões externa(s) de avaliação.

Comissões institucionais de avaliação.

Para fins de operacionalização da avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna, recomenda-se a cada IES, a depender de suas características estruturais, constituir uma ou mais comissões para organizar os processos avaliativos, coordenar os debates, acompanhar sua execução, assegurar a unidade entre os diversos setores, garantir rigor, efetuar a edição final dos documentos, auxiliar na identificação dos problemas, das potencialidades e das ações que devem ser empreendidas, promover estratégias de sensibilização e de informação permanente, buscando sempre a criação e a consolidação de uma cultura de avaliação permanente, rigorosa e efetiva para o desenvolvimento institucional.

Recomenda-se que cada instituição constitua uma Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado superior, que representará a instituição em matéria de avaliação. De acordo com as características estruturais de cada IES, podem criadas também comissões setoriais de avaliação (CSA). Isso é necessário, sobretudo, para as universidades e centros universitários, que possuem atividades acadêmicas e científicas mais complexas e em muitas áreas do conhecimento. Nestas IES, cada Centro, Faculdade ou Curso, conforme for mais conveniente, devem constituir uma comissão própria, aqui chamada de setorial, devendo ser o elo de ligação entre a Comissão Central de Avaliação e a comunidade de cada setor. O formato de ambas as comissões será decidido pela instituição, assegurando a representação dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo, de acordo com as formas organizacionais específicas e a complexidade de suas estruturas institucionais.

Avaliação Externa organizada do CONAES

Uma vez realizado um significativo processo de auto-avaliação e consolidado um relatório consistente, detalhado e aprovado por suas instâncias superiores, a IES se submete a uma avaliação externa. Essa avaliação é feita por membros externos, pertencentes à comunidade acadêmica e científica, reconhecidos pelas suas capacidades em suas áreas e portadores de ampla compreensão das instituições universitárias nacionais e internacionais, designados pela CONAES. A quantidade e os formatos dessa(s) comissão(ões) depende do tamanho e dos perfis da instituição ou sua organização acadêmico-administrativa, a critério da CONAES. Para uma instituição pequena e de estrutura simples, poderá bastar uma única comissão, recomendando-se que haja especialistas em todos os cursos que estejam sendo avaliados. No caso de instituições maiores e mais complexas, como as universidades, se fazem necessárias diversas comissões, constituídas por áreas de conhecimento ou por Centros e atendendo aos princípios da interdisciplinaridade e da globalidade.

Os avaliadores externos devem sempre estar atentos aos critérios de participação, integração e de articulação das relações de caráter pedagógico e de relevância social, no ensino, na pesquisa e na extensão, no caso das universidades, e certamente no ensino nos demais tipos de instituição e em conformidade com o estabelecido no Projeto Pedagógico Institucional.

Não se pode perder de vista a dimensão institucional da avaliação. Assim, também a avaliação externa deve buscar a totalidade, a globalidade, mesmo quando analise setores determinados e específicos da instituição. Deste modo, o critério da

interdisciplinaridade é importante em qualquer formato de comissão externa, bem como as possibilidades de análises específicas e globais.

A avaliação externa, coerente com a dimensão interna, é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e reflexão com respeito aos grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica, bem como para tomadas de decisão, buscando o fortalecimento ou re-direcionamento de ações.

É recomendável que as comissões externas avaliem o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES. A atenção deve voltar-se a cada parte especificamente, porém também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de educação superior.

As Comissões externas deverão explicitar, em seus relatórios, os juízos de valor a respeito do global institucional e também, de modo particular, dos diversos aspectos e partes da IES. De modo preciso, indicarão os eventuais problemas detectados em alguns cursos e farão as recomendações para a superação das falhas e o aperfeiçoamento institucional. As recomendações e medidas sugeridas deverão ser consideradas pelas instituições e pelo governo, no que respectivamente couber.

A avaliação externa deve ser coerente com os objetivos da avaliação interna, mas ao mesmo tempo precisa de liberdade para poder fazer suas críticas e recomendações à instituição e aos órgãos do governo, intermediados pela CONAES, quanto às providências que devem ser tomadas para correção ou superação de problemas institucionais e fortalecimento do sistema.

Comissões de avaliação externa

As Comissões de Avaliação Externa serão constituídas pela CONAES para cada instituição/área/curso, variando o formato e o número de membros conforme os perfis institucionais. Para uma instituição complexa, é recomendável a constituição de várias comissões, atendido o critério de áreas de conhecimento. Para instituições de pouca complexidade, poderá ser suficiente uma ou duas comissões, a critério da CONAES.

As Comissões devem orientar suas atividades pelos critérios estabelecidos pelo SINAES. Assim, é imprescindível que sigam os lineamentos comuns e estejam acordadas com os objetivos gerais desse sistema, levando em conta as funções articuladas de regulação e avaliação educativa.

Os **procedimentos metodológicos da avaliação externa** devem conter uma boa margem de liberdade. Entretanto, para garantir uma certa coerência no desenho global da avaliação, é importante assegurar alguns pontos, como os seguintes:

- a) Análise crítica dos relatórios e materiais produzidos na auto-avaliação e demais documentos da instituição que tenham interesse para a avaliação institucional. Esses materiais devem estar disponíveis pelo menos um mês antes da visita dos avaliadores externos.
- b) Análise das principais instalações da IES, das faculdades e órgãos (laboratórios, bibliotecas, salas de aula, hospitais, departamentos, seções administrativas, campos experimentais, áreas de lazer, restaurantes etc.).

c) Entrevistas com autoridades, conselhos, professores de distintas categorias, diretores, coordenadores, estudantes, técnicos, ex-alunos, empregadores, setores da população mais envolvidos e outros, a critério dos avaliadores externos.

d) Elaboração de um relatório, contendo as principais idéias que obtiveram acordo entre os membros da comissão externa. A redação final e definitiva do relatório da comissão externa deve ser feita em um tempo máximo de um mês após a visita. Esse relatório deve conter os juízos de valor a respeito das atividades e condições reais de trabalho da IES/faculdade/área/curso e as propostas e sugestões para a superação das dificuldades e fragilidades institucionais. Não deve apresentar somente uma visão descritiva da situação avaliada; deve oferecer também uma pauta de políticas para a transformação da instituição. Ao final da visita, a Comissão externa discutirá com os membros da comunidade interna e externa as linhas gerais de suas observações.

e) O envio do relatório para a CONAES, contendo análise detalhada e fundamentada da instituição/área/curso em todas as dimensões avaliadas e indicando explicitamente as recomendações a serem encaminhadas aos órgãos superiores pertinentes, relativamente a ações de supervisão e regulação, quando e conforme couberem. Esse relatório desempenha um papel de grande importância: não só fornece as bases para informação da população, como também assessora o MEC e suas diversas instâncias (CNE, SESu, INEP, CAPES e SEMTEC) relativamente às funções de supervisão, regulação e demais políticas de ES.

Os **relatórios das Comissões externas constituídas pela CONAES**, tendo por base a análise do relatório da instituição avaliada e demais documentos disponibilizados e as visitas e entrevistas *in loco*, devem ser dossiês completos e detalhados, para efetivamente servirem aos principais interessados: a população, o MEC, a IES e a comunidade acadêmica e científica em geral. Os relatórios devem conter necessariamente uma análise dos pontos fortes, das principais carências e também das possibilidades e potencialidades da instituição. Deverão fazer recomendações explícitas às próprias instituições e aos órgãos do MEC, responsáveis pela consolidação do sistema de Educação Superior e por processos de regulação e de avaliação (CNE, SESu, INEP, CAPES e SEMTEC). Os relatórios deverão conter recomendações explícitas para o aperfeiçoamento institucional e também apresentar pareceres precisos a respeito das matérias de regulação, como nos casos de reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação etc. Se detectados aspectos que mereçam uma atenção especial, por exemplo, em um curso, seja por questões negativas ou excepcionalmente positivas, deve ser sugerida a constituição de uma outra comissão específica (ou mais de uma) para visita ao, e análise detalhada do curso identificado.

Após a aceitação formal dos relatórios pela CONAES, eles serão encaminhados às instâncias competentes do MEC, conforme o caso, e às instituições concernidas. A CONAES divulgará à sociedade, através do Cadastro das Instituições e por outros meios que julgar apropriados, as sínteses consolidadas do processo global realizado no âmbito do SINAES.

Os relatórios finais das Comissões externas serão encaminhados às IES para conhecimento. Estas poderão manifestar-se sobre o processo e os relatórios dentro do prazo de 30 dias. Esta manifestação será apreciada pela CONAES, que definirá o encaminhamento final para o MEC.

A avaliação externa, coordenada pela CONAES com a participação efetiva da comunidade acadêmica, é também um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador, juntamente e coerentemente com a auto-avaliação. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção

teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, as ações combinadas de avaliação interna e externa são processos importantes de discussão e de reflexão sobre os grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica. São igualmente fundamentais para a tomada de decisão com vistas ao fortalecimento e ao re-direcionamento de ações relativas à auto-regulação e à regulação estatal.

Com efeito, as comissões externas de avaliação, constituídas pela CONAES, têm uma função fundamental para a regulação do sistema. Elas é que emitirão os pareceres que servirão de base para as decisões sobre autorização, reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação etc., bem como as informações que constituirão fontes importantes dos relatórios e resultados a serem consolidados pela CONAES e divulgados à população em geral. Por isso, as comissões externas devem avaliar o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso, conforme o perfil institucional, em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da IES, para oferecer informações e pareceres detalhados e bem fundamentados.

A atenção deve voltar-se a cada parte especificamente, porém também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de Educação Superior. Suas recomendações devem ser consideradas pelas IES e pelo MEC, no que respectivamente couber. Portanto, devem conter uma ampla visão descritiva da situação avaliada e sugerir uma pauta de políticas para a melhoria da instituição e do sistema.

Continuidade do processo: novo ciclo de avaliação

Um novo ciclo de avaliação será retomado pelas instituições após o recebimento do relatório preparado pela CONAES, que conterà os resultados do processo avaliativo encerrado. De modo especial, as instituições devem levar em conta as recomendações para a melhoria e, se for o caso, as explícitas determinações de medidas que devem ser tomadas ou as exigências a serem cumpridas. Este novo ciclo seguirá os mesmos procedimentos gerais do anterior, agora num novo patamar de análise e avaliação, devendo superar as deficiências verificadas e obrigatoriamente incluir o cumprimento das determinações exaradas pelo poder público no ciclo anterior. De modo particular e prioritário, as IES deverão, neste novo ciclo, responder a eventuais exigências que lhes tenham sido feitas, nos prazos estabelecidos.

Meta-avaliação: retroalimentação do sistema

Os processos de avaliação interna e os da externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas próprias IES quanto pelo MEC. As análises dos processos de avaliação e as recomendações específicas daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. De modo especial, cada novo ciclo avaliativo deve levar em conta os acertos e eventuais equívocos do processo anterior. Por sua vez, a CONAES fará suas recomendações para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, buscando verificar questões como a sua adequação à complexidade institucional e à diversidade do sistema, a utilidade das recomendações para o aperfeiçoamento da instituições e a melhoria da qualidade acadêmica, a viabilidade dos métodos e instrumentos utilizados, a justeza e a confiabilidade dos resultados, entre outros.

Processos e Bases de Informação

Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA)

O desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas de cada área do conhecimento serão avaliadas mediante processo aqui denominado PAIDEIA. Este processo prioriza o enfoque de movimento e de integração, buscando compreender não só o “estado da arte” em um determinado momento, mas, em especial, as dinâmicas e valores agregados em cada área do conhecimento.

Desta forma, por exemplo, o PAIDEIA não se ocupa somente com a construção e a reprodução dos conhecimentos, mas também e principalmente com a relação de professores e estudantes com as ciências, as tecnologias e as artes, tanto em seus aspectos intrínsecos, como extrínsecos e sociais. Assim, o PAIDEIA se preocupa com as dinâmicas da formação, que deve ser crítica e criativa, do desenvolvimento e da inovação em cada área, considerando a interdisciplinaridade, as relações de fronteira, o significado social da formação, o valor público dos conhecimentos, os avanços das ciências, tecnologias e artes, na perspectiva da educação continuada e das exigências de toda ordem, que se renovam e que se complexificam a cada ano.

Articulado a outros instrumentos e inserido numa concepção de avaliação de caráter global e formativo, este processo terá como interlocutores preferenciais os estudantes, por corte de áreas e com os critérios, objetivos e características gerais da avaliação propostos no SINAES. Poderá, assim, contribuir para a compreensão e a melhoria de realidades mais amplas que o da simples verificação de rendimentos. Para isso, ao menos três aspectos precisam ser assegurados a este processo:

- a) que esteja voltado à efetividade científica e social, e não basicamente à pretensão de medir e classificar;
- b) que seja capaz de compreender os dinamismos e as tendências da área;
- c) e que esteja integrado a um real sistema de avaliação, isto é, que se articule coerentemente com outros instrumentos avaliativos.

A avaliação que aqui vem sendo apresentada defende uma concepção que tenha sempre um objetivo educativo, isto é, uma concepção que seja formativa e construtiva, não unicamente mecanismo de controle. Portanto, o PAIDEIA deve ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de *rankings*.

Disso decorre também a idéia de que esta modalidade tente captar os dinamismos de cada área relativamente à sua formação, à evolução dos conhecimentos e às suas formas de intervir na sociedade.

A outra exigência se refere à integração: os diversos procedimentos avaliativos devem fazer parte de um sistema de avaliação que implemente de modo integrado as diversas concepções e práticas. No caso, o PAIDEIA deve se articular a outros procedimentos avaliativos mais amplos e tendentes à compreensão de conjunto dos cursos, das áreas, das instituições, do sistema, especialmente à avaliação institucional. A integração não diz respeito apenas aos instrumentos e à prática avaliativa. Os processos integrados de avaliação devem buscar construir e aprofundar a integração interna de uma área, mediante a criação de mecanismos de integração de professores, estudantes, atividades de ensino, pesquisa e extensão, conforme o tipo específico de organização acadêmico-administrativa.

O PAIDEIA será aplicado:

- a) a grupos amostrais de estudantes;
- b) em diferentes momentos do percurso dos estudantes (pelo menos dois), oferecendo elementos para o acompanhamento longitudinal das ações pedagógicas;
- c) no intuito de obter informações e proceder a análises sobre a evolução dos processos educativos em cada área do conhecimento e suas relações com a totalidade, especialmente nos aspectos de formação e de inovação.

Sua constituição deverá incorporar questões relacionadas ao domínio de aprendizagens e habilidades dos estudantes. Acrescentadas a essas, serão propostas reflexões para a apreensão das relações entre as aprendizagens e os processos que as produzem ou dificultam. Os estudantes não demonstrarão somente seu desempenho acadêmico, mas farão ilações sobre como esse desempenho foi produzido, qualificando a evidência da aprendizagem.

Integrado ao sistema de avaliação, sem qualquer finalidade de estabelecer classificações e tampouco de pretender ser a expressão exata da qualidade de um curso ou mensuração das aprendizagens estudantis, este processo deve oferecer elementos para a análise das dinâmicas da formação cidadã/profissional dos estudantes, da situação e do desenvolvimento de cada uma das áreas de conhecimento.

Além da verificação do desempenho estudantil em conhecimentos básicos, competências e habilidades, o PAIDEIA propiciará análises sobre as percepções dos estudantes a respeito da relevância e da contextualização dessas aquisições no seu processo mais amplo de formação, bem como a respeito das inovações, diferenciações, experiências significativas no ensino, atitudes e tendências prevalentes em relação à construção e à aquisição de conhecimentos, principais políticas pedagógicas, expectativas profissionais, medidas de aperfeiçoamento mais comumente implementadas, marcas da formação que cada área vai produzindo e suas principais contribuições para o avanço da ciência e o desenvolvimento social, etc.

A aplicação do Paideia, com base nas orientações da CONAES, obedecerá aos seguintes critérios:

- Para efeito do PAIDEIA se consideram quatro áreas, podendo haver sub-divisões em cada uma delas: a) Ciências Humanas, Sociais, Letras e Artes; b) Exatas; c) Tecnológicas; d) Biológicas e da Saúde, cabendo à CONAES a deliberação final sobre a matéria.
- A cada ano o instrumento será aplicado a uma ou mais áreas, a critério da CONAES.
- O instrumento será aplicado, por amostra aleatória e por área, a estudantes de meio e de fim de curso de todas as instituições que ofereçam cursos de graduação na área avaliada.
- O instrumento tratará de articular aspectos gerais e comuns da área, e de cada curso em particular, buscando captar as marcas principais, as evoluções, tendências e inovações.
- Cada IES se adaptará ao instrumento de acordo com o formato de sua organização acadêmica.

Os estudantes, por grupos amostrais, constituem a fonte de informações tanto do ponto de vista de desempenho nas matérias de estudo, quanto nas percepções sobre a evolução da formação, currículo, práticas pedagógicas, infra-estrutura, projetos de inovação, pontos positivos e carências da área avaliada e dos seus cursos.

O PAIDEIA incluirá itens que informem a respeito do desempenho e das percepções

dos estudantes relativamente a:

- Conteúdos básicos dos currículos da área;
- Formação, considerando o desenvolvimento do pensamento crítico e da atitude científica, a compreensão da complexidade e das novas tecnologias, a valorização da dimensão ética, a capacitação profissional e a educação continuada;
- Ações, estruturas e programas institucionais que favoreçam os intercâmbios, a cooperação, a articulação, a inter e a multidisciplinaridade, tendo em vista a área e as demais ciências;
- Compromissos da instituição e curso com o desenvolvimento da democracia e a superação de problemas da população;
- Compromissos e práticas do corpo docente quanto ao planejamento, ao clima psicosocial, ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, aos resultados do trabalho docente, à preparação teórica e prática, à comunicação, à relação com os alunos, ao interesse pela formação integral, etc.;
- Coerência do currículo (conteúdos, práticas, atitudes, estruturas) com o Projeto Pedagógico do Curso;
- Adesão dos estudantes aos processos inovadores e relação com a proposta pedagógica da IES e do Curso;
- Políticas e práticas institucionais que favoreçam a participação do estudante em atividades (administrativas, políticas, pedagógicas, culturais, científicas) conjuntas com os professores e de intervenção social.

Com tais características, o PAIDEIA é um processo que privilegia o objetivo de avaliar as dinâmicas e movimentos e não simplesmente o resultado final. Em nível nacional, busca oferecer informações periódicas a respeito do desenvolvimento de cada área, para que isso fundamente e efetivamente induza políticas tendentes à superação de problemas e à elevação da qualidade do ensino de graduação. Para as instituições e os cursos, há de fornecer informações úteis e significativas para os processos de auto-avaliação, como subsídio para a reflexão sobre projetos pedagógicos, inovação pedagógica e tecnológica, organização curricular, definição de programas e metodologias.

Esse processo e seus resultados também devem constituir matéria de estudos, reflexões e discussões da avaliação institucional, interna e externa, para aperfeiçoamento da formação e do conjunto de atividades acadêmicas e sociais dos cursos e das áreas.

Censo da Educação Superior

O Censo, conforme destacado anteriormente, é um instrumento independente que carrega um grande potencial informativo, podendo trazer importantes elementos de reflexão para a comunidade acadêmica, o Estado e a população em geral. Por isso, é desejável que os instrumentos de coleta de informações censitárias integrem também os processos de avaliação institucional, oferecendo elementos úteis à compreensão da instituição e do sistema. Os dados do Censo também farão parte do conjunto de análises e estudos da avaliação institucional interna e externa, contribuindo para a construção de dossiês institucionais e de cursos a serem publicizados no Cadastro das Instituições de Educação Superior.

Cadastro de Perfil Institucional

De acordo com as orientações do INEP e da CONAES, também serão levantadas e disponibilizadas para acesso público as informações do Cadastro das IES e seus

respectivos cursos. Essas informações, que também serão matéria de análise por parte das comissões de avaliação, nos processos internos e externos de avaliação institucional, formarão a base para a orientação permanente de pais, alunos e da sociedade em geral sobre o desempenho de cursos e instituições.

Relatório da auto-avaliação nas dimensões interna e externa

Com base nesse roteiro de análise e considerando criticamente todos os instrumentos que constituem articuladamente a auto-avaliação, em suas dimensões interna, externa e de re-avaliação, as instituições preparam um detalhado e criterioso relatório. Este relatório deve fazer um amplo balanço crítico de todos os aspectos avaliados, consolidar objetivamente as informações relevantes, organizar todos os dados significativos e emitir os juízos de valor, resultantes das análises e debates realizados pela comunidade, sobre as suas atividades, situações, condições de processo e produtos, enfim, sobre todos os aspectos avaliados. O relatório, depois de passar por discussões nas diversas instâncias internas e externas da avaliação, deve ser formalmente aprovado pelo colegiado superior da instituição e oficialmente encaminhado à Comissão Nacional de Avaliação, do MEC.



N.º 72 Brasília - DF, Seção 1, quinta-feira, 15 de abril de 2004

Atos do Poder Legislativo

Lei Federal n.º 10.861, de 14 de abril de 2004

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências

O P R E S I D E N T E D A R E P Ú B L I C A Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

§ 2º O SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Art. 3o A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

- I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
- II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;
- III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;
- IV - a comunicação com a sociedade;
- V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;
- VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;
- VII - infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
- VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;
- IX - políticas de atendimento aos estudantes;
- X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 1o Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no caput deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

§ 2o Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco.

§ 3o A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 4o A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1o A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

§ 2o A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 5o A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1o O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

§ 2o O ENADE será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3o A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4o A aplicação do ENADE será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5o O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6o Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP de todos os alunos habilitados à participação no ENADE.

§ 7o A não-inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2o do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

§ 8o A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9o Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

§ 11. A introdução do ENADE, como um dos procedimentos de avaliação do SINAES, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

I - propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V - submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI - elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII - realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do INEP;

II - 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES;

III - 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV - 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V - 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;

VI - 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII - 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

§ 1º Os membros referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III do caput deste artigo, pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O membro referido no inciso IV do caput deste artigo será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução.

§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII do caput deste artigo serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, admitida 1 (uma) recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta Lei.

§ 4º A CONAES será presidida por 1 (um) dos membros referidos no inciso VII do caput deste artigo, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.

§ 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

§ 6º Os membros da CONAES exercem função não remunerada de interesse público

relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP.

Art. 9º O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;

III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

§ 1º O protocolo a que se refere o caput deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados.

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.

§ 4º Da decisão referida no § 2º deste artigo caberá recurso dirigido ao Ministro de Estado da Educação.

§ 5º O prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos será definido em ato próprio do órgão do Ministério da Educação referido no § 3º deste artigo.

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

I - constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os

segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.

Art. 13. A CONAES será instalada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Quando da constituição da CONAES, 2 (dois) dos membros referidos no inciso VII do caput do art. 7º desta Lei serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos.

Art. 14. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do SINAES.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Revogam-se a alínea a do § 2º do art. 9º da Lei no 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts. 3º e 4º da Lei no 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Brasília, 14 de abril de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

Decreto nº 5773, de 9 de maio de 2006.

Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 9º, incisos VI, VIII e IX, e 46, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

Art. 2º O sistema federal de ensino superior compreende as instituições federais de educação superior, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior.

Art. 3º As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, na forma deste Decreto.

Parágrafo único. As competências previstas neste Decreto serão exercidas sem prejuízo daquelas previstas na estrutura regimental do Ministério da Educação e do INEP, bem como nas demais normas aplicáveis.

Art. 4º Ao Ministro de Estado da Educação, como autoridade máxima da educação superior no sistema federal de ensino, compete, no que respeita às funções disciplinadas por este Decreto:

I - homologar deliberações do CNE em pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior;

II - homologar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP;

III - homologar os pareceres da CONAES;

IV - homologar pareceres e propostas de atos normativos aprovadas pelo CNE; e

V - expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos.

Art. 5º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao Ministério da Educação, por intermédio de suas Secretarias, exercer as funções de regulação e supervisão da educação superior, em suas respectivas áreas de atuação.

§ 1º No âmbito do Ministério da Educação, além do Ministro de Estado da Educação, desempenharão as funções regidas por este Decreto a Secretaria de Educação Superior, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação a Distância, na execução de suas respectivas competências.

§ 2º À Secretaria de Educação Superior compete especialmente:

I - instruir e examinar parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior, promovendo as diligências necessárias;

II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, promovendo as diligências necessárias;

III - propor ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições;

IV - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e sequenciais;

V - aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos de graduação e sequenciais, elaborados pelo INEP, e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;

VI - exercer a supervisão de instituições de educação superior e de cursos de graduação, exceto tecnológicos, e sequenciais;

VII - celebrar protocolos de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61; e

VIII - aplicar as penalidades previstas na legislação, de acordo com o disposto no Capítulo III deste Decreto.

§ 3º À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica compete especialmente:

I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior tecnológica, promovendo as diligências necessárias;

II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, promovendo as diligências necessárias;

III - propor ao CNE diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições de educação superior tecnológica;

IV - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores de tecnologia;

V - aprovar os instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores de tecnologia, elaborados pelo INEP, e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;

VI - elaborar catálogo de denominações de cursos superiores de tecnologia, para efeito de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia;

VII - apreciar pedidos de inclusão e propor ao CNE a exclusão de denominações de cursos superiores de tecnologia do catálogo de que trata o inciso VI;

VIII - exercer a supervisão de instituições de educação superior tecnológica e de cursos superiores de tecnologia;

IX - celebrar protocolos de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61; e

X - aplicar as penalidades previstas na legislação, de acordo com o disposto no Capítulo III deste Decreto.

§ 4º À Secretaria de Educação a Distância compete especialmente:

I - instruir e exarar parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância, promovendo as diligências necessárias;

II - instruir e decidir os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância, promovendo as diligências necessárias;

III - propor ao CNE, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições específico para oferta de educação superior a distância;

IV - estabelecer diretrizes, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância; e

V - exercer a supervisão dos cursos de graduação e seqüenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação.

Art. 6º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento do Ministro de Estado da Educação;

II - deliberar, com base no parecer da Secretaria competente, observado o disposto no art. 4º, inciso I, sobre pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e específico para a oferta de cursos de educação superior a distância;

III - recomendar, por sua Câmara de Educação Superior, providências das Secretarias, entre as quais a celebração de protocolo de compromisso, quando não satisfeito o padrão de qualidade específico para credenciamento e credenciamento de universidades, centros universitários e faculdades;

IV - deliberar sobre as diretrizes propostas pelas Secretarias para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições;

V - aprovar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições, elaborados pelo INEP;

VI - deliberar, por sua Câmara de Educação Superior, sobre a exclusão de denominação de curso superior de tecnologia do catálogo de que trata o art. 5º, § 3º, inciso VII;

VII - aplicar as penalidades previstas no Capítulo IV deste Decreto;

VIII - julgar recursos, nas hipóteses previstas neste Decreto;

IX - analisar questões relativas à aplicação da legislação da educação superior; e

X - orientar sobre os casos omissos na aplicação deste Decreto, ouvido o órgão de consultoria jurídica do Ministério da Educação.

Art. 7º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao INEP:

I - realizar visitas para avaliação in loco nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e seqüenciais;

II - realizar as diligências necessárias à verificação das condições de funcionamento de instituições e cursos, como subsídio para o parecer da Secretaria competente, quando solicitado;

III - realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes;

IV - elaborar os instrumentos de avaliação conforme as diretrizes da CONAES;

V - elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes do CNE e das Secretarias, conforme o caso; e

VI - constituir e manter banco público de avaliadores especializados, conforme diretrizes da CONAES.

Art. 8º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete à CONAES:

I - coordenar e supervisionar o SINAES;

II - estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições;

III - estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados;

IV - aprovar os instrumentos de avaliação referidos no inciso II e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação;

V - submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos para aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI - avaliar anualmente as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes do SINAES;

VII - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

VIII - ter acesso a dados, processos e resultados da avaliação; e

IX - submeter anualmente, para fins de publicação pelo Ministério da Educação, relatório com os resultados globais da avaliação do SINAES.

CAPÍTULO II

DA REGULAÇÃO

Seção I

Dos Atos Autorizativos

Art. 9º A educação superior é livre à iniciativa privada, observadas as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 10. O funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.

§ 1º São modalidades de atos autorizativos os atos administrativos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações.

§ 2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados em matéria de educação superior.

§ 3º A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação, nos termos da [Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.](#)

§ 4º Qualquer modificação na forma de atuação dos agentes da educação superior após a expedição do ato autorizativo, relativa à mantenedora, à abrangência geográfica das atividades, habilitações, vagas, endereço de oferta dos cursos ou qualquer outro elemento relevante para o exercício das funções educacionais, depende de modificação do ato autorizativo originário, que se processará na forma de pedido de aditamento.

§ 5º Havendo divergência entre o ato autorizativo e qualquer documento de instrução do processo, prevalecerá o ato autorizativo.

§ 6º Os prazos contam-se da publicação do ato autorizativo.

§ 7º Os atos autorizativos são válidos até o ciclo avaliativo seguinte.

§ 8º O protocolo do pedido de credenciamento de instituição de educação superior, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso superior prorroga a validade do ato autorizativo pelo prazo máximo de um ano.

§ 9º Todos os processos administrativos previstos neste Decreto observarão o disposto na [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.](#)

§ 10. Os pedidos de ato autorizativo serão decididos tendo por base o relatório de avaliação e o conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria em sua atividade instrutória. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.303, de 2007\)](#)

Art. 11. O funcionamento de instituição de educação superior ou a oferta de curso superior sem o devido ato autorizativo configura irregularidade administrativa, nos termos deste Decreto, sem prejuízo dos efeitos da legislação civil e penal.

§ 1º Na ausência de qualquer dos atos autorizativos exigidos nos termos deste Decreto, fica vedada a admissão de novos estudantes pela instituição, aplicando-se as medidas punitivas e reparatórias cabíveis.

§ 2º A instituição que oferecer curso antes da devida autorização, quando exigida, terá sobrestados os processos de autorização e credenciamento em curso, pelo prazo previsto no § 1º do art. 68.

§ 3º O Ministério da Educação determinará, motivadamente, como medida cautelar, a suspensão preventiva da admissão de novos alunos em cursos e instituições irregulares, visando evitar prejuízo a novos alunos.

§ 4º Na hipótese do § 3º, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias, sem efeito suspensivo.

Seção II

Do Credenciamento e Recredenciamento de Instituição de Educação Superior

Subseção I

Das Disposições Gerais

Art. 12. As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como:

I - faculdades;

II - centros universitários; e

III - universidades.

Art. 13. O início do funcionamento de instituição de educação superior é condicionado à edição prévia de ato de credenciamento pelo Ministério da Educação.

§ 1º A instituição será credenciada originalmente como faculdade.

§ 2º O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as conseqüentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade.

§ 3º O indeferimento do pedido de credenciamento como universidade ou centro universitário não impede o credenciamento subsidiário como centro universitário ou faculdade, cumpridos os requisitos previstos em lei.

§ 4º O primeiro credenciamento terá prazo máximo de três anos, para faculdades e centros universitários, e de cinco anos, para universidades.

Art. 14. São fases do processo de credenciamento:

I - protocolo do pedido junto à Secretaria competente, instruído conforme disposto nos arts. 15 e 16;

II - análise documental pela Secretaria competente;

III - avaliação in loco pelo INEP;

IV - parecer da Secretaria competente;

V - deliberação pelo CNE; e

VI - homologação do parecer do CNE pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 15. O pedido de credenciamento deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - da mantenedora:

a) atos constitutivos, devidamente registrados no órgão competente, que atestem sua existência e capacidade jurídica, na forma da legislação civil;

b) comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda - CNPJ/MF;

c) comprovante de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual e municipal, quando for o caso;

d) certidões de regularidade fiscal perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal;

e) certidões de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

f) demonstração de patrimônio para manter a instituição;

g) para as entidades sem fins lucrativos, demonstração de aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição mantida; não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes e, em caso de encerramento de suas atividades, destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente; e

h) para as entidades com fins lucrativos, apresentação de demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes;

II - da instituição de educação superior:

a) comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco, prevista na [Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004](#);

b) plano de desenvolvimento institucional;

c) regimento ou estatuto; e

d) identificação dos integrantes do corpo dirigente, destacando a experiência acadêmica e administrativa de cada um.

Art. 16. O plano de desenvolvimento institucional deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos:

I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;

II - projeto pedagógico da instituição;

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;

VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;

VII - infra-estrutura física e instalações acadêmicas, especificando:

a) com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificado sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico administrativo e serviços oferecidos;

b) com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações concernentes à relação equipamento/aluno; e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas; e

c) plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;

IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Art. 17. A Secretaria de Educação Superior ou a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, receberá os documentos protocolados e dará impulso ao processo.

§ 1º A Secretaria competente procederá à análise dos documentos sob os aspectos da regularidade formal e do mérito do pedido.

§ 2º A Secretaria, após análise documental, encaminhará o processo ao INEP para avaliação in loco.

§ 3º A Secretaria poderá realizar as diligências necessárias à completa instrução do processo, visando subsidiar a deliberação final das autoridades competentes.

§ 4º A Secretaria competente emitirá parecer, ao final da instrução, tendo como referencial básico o relatório de avaliação do INEP e considerando o conjunto de elementos que compõem o processo. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007\)](#)

Art. 18. O processo será encaminhado ao CNE, para deliberação, em ato único, motivadamente, sobre a conformidade do estatuto ou do regimento com a legislação aplicável, a regularidade da instrução e o mérito do pedido.

Parágrafo único. Da decisão do CNE caberá recurso administrativo, na forma de seu regimento interno.

Art. 19. O processo será restituído ao Ministro de Estado da Educação para homologação do parecer do CNE.

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Educação poderá restituir o processo ao CNE para reexame, motivadamente.

Subseção II

Do Recredenciamento

Art. 20. A instituição deverá protocolar pedido de recredenciamento ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES junto à Secretaria competente, devidamente instruído, no prazo previsto no § 7º do art. 10.

Parágrafo único. O processo de recredenciamento observará as disposições processuais referentes ao pedido de credenciamento, no que couber.

Art. 21. O pedido de recredenciamento de instituição de educação superior deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - quanto à mantenedora, os documentos referidos no art. 15, inciso I; e

II - quanto à instituição de educação superior, a atualização do plano de desenvolvimento institucional, do regimento ou estatuto e das informações relativas ao corpo dirigente, com destaque para as alterações ocorridas após o credenciamento.

Art. 22. O deferimento do pedido de credenciamento é condicionado à demonstração do funcionamento regular da instituição e terá como referencial básico os processos de avaliação do SINAES.

§ 1º A Secretaria competente considerará, para fins regulatórios, o último relatório de avaliação disponível no SINAES.

§ 2º Caso considere necessário, a Secretaria solicitará ao INEP realização de nova avaliação in loco.

Art. 23. O resultado insatisfatório da avaliação do SINAES enseja a celebração de protocolo de compromisso, na forma dos arts. 60 e 61 deste Decreto.

Parágrafo único. Expirado o prazo do protocolo de compromisso sem o cumprimento satisfatório das metas nele estabelecidas, será instaurado processo administrativo, na forma do art. 63, inciso II, ficando suspensa a tramitação do pedido de credenciamento até o encerramento do processo.

Subseção III

Do Credenciamento de Curso ou Campus Fora de Sede

Subseção III

Do Credenciamento de Campus Fora de Sede

Art. 24. As universidades poderão pedir credenciamento de campus fora de sede em Município diverso da abrangência geográfica do ato de credenciamento em vigor, desde que no mesmo Estado.

§ 1º O campus fora de sede integrará o conjunto da universidade e não gozará de prerrogativas de autonomia.

§ 2º O pedido de credenciamento de campus fora de sede processar-se-á como aditamento ao ato de credenciamento, aplicando-se, no que couber, as disposições processuais que regem o pedido de credenciamento.

§ 3º É vedada a oferta de curso em unidade fora da sede sem o prévio credenciamento do campus fora de sede e autorização específica do curso, na forma deste Decreto.

§ 4º A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – Seres, do Ministério da Educação, poderá, em caráter excepcional, considerando as necessidades de desenvolvimento do País e de inovação tecnológica, credenciar unidades acadêmicas fora de sede e autorizar, nestas unidades, o funcionamento de cursos em áreas estratégicas, conforme disciplinado em ato do Ministro de Estado da Educação.

Subseção IV

Da Transferência de Manutenção

Art. 25. A alteração da manutenção de qualquer instituição de educação superior deve ser submetida ao Ministério da Educação.

§ 1º O novo mantenedor deve apresentar os documentos referidos no art. 15, inciso I, além do instrumento jurídico que dá base à transferência de manutenção.

§ 2º O pedido tramitará na forma de aditamento ao ato de credenciamento ou recredenciamento da instituição, sujeitando-se a deliberação específica das autoridades competentes.

§ 3º É vedada a transferência de cursos ou programas entre mantenedoras.

§ 4º Não se admitirá a transferência de manutenção em favor de postulante que, diretamente ou por qualquer entidade mantida, tenha recebido penalidades, em matéria de educação superior, perante o sistema federal de ensino, nos últimos cinco anos.

§ 5º No exercício da atividade instrutória, poderá a Secretaria solicitar a apresentação de documentos que informem sobre as condições econômicas da entidade que cede a manutenção, tais como certidões de regularidade fiscal e outros, visando obter informações circunstanciadas sobre as condições de autofinanciamento da instituição, nos termos do [art. 7º, inciso III, da Lei nº 9.394, de 1996](#), no intuito de preservar a atividade educacional e o interesse dos estudantes.

Subseção V

Do Credenciamento Específico para Oferta de Educação a Distância

Art. 26. A oferta de educação a distância é sujeita a credenciamento específico, nos termos de regulamentação própria.

§ 1º O pedido observará os requisitos pertinentes ao credenciamento de instituições e será instruído pela Secretaria de Educação Superior ou pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, com a colaboração da Secretaria de Educação a Distância.

§ 2º O pedido de credenciamento de instituição de educação superior para a oferta de educação a distância deve ser instruído com o comprovante do recolhimento da taxa de avaliação in loco e documentos referidos em regulamentação específica.

§ 3º Aplicam-se, no que couber, as disposições que regem o credenciamento e o recredenciamento de instituições de educação superior.

Seção III

Da Autorização, do Reconhecimento e da Renovação de Reconhecimento de Curso Superior

Subseção I

Da Autorização

Art. 27. A oferta de cursos superiores em faculdade ou instituição equiparada, nos termos deste Decreto, depende de autorização do Ministério da Educação.

§ 1º O disposto nesta Subseção aplica-se aos cursos de graduação e seqüenciais.

§ 2º Os cursos e programas oferecidos por instituições de pesquisa científica e tecnológica submetem-se ao disposto neste Decreto.

Art. 28. As universidades e centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, independem de autorização para funcionamento de curso superior, devendo informar à Secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento, no prazo de sessenta dias.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput a novas turmas, cursos congêneres e toda alteração que importe aumento no número de estudantes da instituição ou modificação das condições constantes do ato de credenciamento.

§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação.

§ 3º O prazo para a manifestação prevista no § 2º é de sessenta dias, prorrogável por igual período, a requerimento do Conselho interessado.

Art. 29. São fases do processo de autorização:

I - protocolo do pedido junto à Secretaria competente, instruído conforme disposto no art. 30 deste Decreto;

II - análise documental pela Secretaria competente;

III - avaliação in loco pelo INEP; e

IV - decisão da Secretaria competente.

Art. 30. O pedido de autorização de curso deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco;

II - projeto pedagógico do curso, informando número de alunos, turnos, programa do curso e demais elementos acadêmicos pertinentes;

III - relação de docentes, acompanhada de termo de compromisso firmado com a instituição, informando-se a respectiva titulação, carga horária e regime de trabalho; e

IV - comprovante de disponibilidade do imóvel.

Art. 31. A Secretaria competente receberá os documentos protocolados e dará impulso ao processo.

§ 1º A Secretaria realizará a análise documental, as diligências necessárias à completa instrução do processo e o encaminhará ao INEP para avaliação in loco.

§ 2º A Secretaria solicitará parecer da Secretaria de Educação a Distância, quando for o caso.

§ 3º A Secretaria oficiará o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou o Conselho Nacional de Saúde, nas hipóteses do art. 28.

§ 4º A Secretaria procederá à análise dos documentos sob os aspectos da regularidade formal e do mérito do pedido, tendo como referencial básico o relatório de avaliação do INEP, e ao final decidirá o pedido.

Art. 32. O Secretário competente poderá, em cumprimento das normas gerais da educação nacional:

I - deferir o pedido de autorização de curso;

II - deferir o pedido de autorização de curso, em caráter experimental, nos termos do [art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#); ou

III - indeferir, motivadamente, o pedido de autorização de curso.

Art. 33. Da decisão do Secretário, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias.

Subseção II

Do Reconhecimento

Art. 34. O reconhecimento de curso é condição necessária, juntamente com o registro, para a validade nacional dos respectivos diplomas.

Parágrafo único. O reconhecimento de curso na sede não se estende às unidades fora de sede, para registro do diploma ou qualquer outro fim.

Art. 35. A instituição deverá protocolar pedido de reconhecimento de curso no período e na forma estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Educação.

Art. 36. O reconhecimento de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, deverá ser submetido, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º O prazo para manifestação prevista no caput é de sessenta dias, prorrogável por igual período.

§ 2º Nos processos de reconhecimento dos cursos de licenciatura e normal superior, o Conselho Técnico Científico da Educação Básica, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, poderá se manifestar, aplicando-se, no que couber, as disposições procedimentais que regem a manifestação dos conselhos de regulamentação profissional.

Art. 37. No caso de curso correspondente a profissão regulamentada, a Secretaria abrirá prazo para que o respectivo órgão de regulamentação profissional, de âmbito nacional, querendo, ofereça subsídios à decisão do Ministério da Educação, em sessenta dias.

§ 1º Decorrido o prazo fixado no caput, a Secretaria abrirá prazo para manifestação do requerente, por trinta dias.

§ 2º Instruído o processo, a Secretaria examinará os documentos e decidirá o pedido.

Art. 38. O deferimento do pedido de reconhecimento terá como referencial básico os processos de avaliação do SINAES.

Art. 39. O resultado insatisfatório da avaliação do SINAES enseja a celebração de protocolo de compromisso, na forma do arts. 60 e 61.

Parágrafo único. Expirado o prazo do protocolo de compromisso sem o cumprimento satisfatório das metas nele estabelecidas, será instaurado processo administrativo de cassação de autorização de funcionamento na forma do art. 63, inciso II.

Art. 40. Da decisão, caberá recurso administrativo ao CNE, no prazo de trinta dias.

Subseção III

Da Renovação de Reconhecimento

Art. 41. A instituição deverá protocolar pedido de renovação de reconhecimento ao final de cada ciclo avaliativo do SINAES junto à Secretaria competente, devidamente instruído, no prazo previsto no § 7º do art. 10.

§ 1º O pedido de renovação de reconhecimento deverá ser instruído com os documentos referidos no art. 35, § 1º, com a atualização dos documentos apresentados por ocasião do pedido de reconhecimento de curso.

§ 2º Aplicam-se à renovação do reconhecimento de cursos as disposições pertinentes ao processo de reconhecimento.

§ 3º A renovação do reconhecimento de cursos de graduação, incluídos os de tecnologia, de uma mesma instituição deverá ser realizada de forma integrada e concomitante.

Subseção IV

Da Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia

Art. 42. A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia terão por base o catálogo de denominações de cursos publicado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

Art. 43. A inclusão no catálogo de denominação de curso superior de tecnologia com o respectivo perfil profissional dar-se-á pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, de ofício ou a requerimento da instituição.

§ 1º O pedido será instruído com os elementos que demonstrem a consistência da área técnica definida, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.

§ 2º O CNE, mediante proposta fundamentada da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, deliberará sobre a exclusão de denominação de curso do catálogo.

Art. 44. O Secretário, nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia, poderá, em cumprimento das normas gerais da educação nacional: [Redação dada pelo Decreto nº 6.303, de 2007](#)

I - deferir o pedido, com base no catálogo de denominações de cursos publicado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica;

II - deferir o pedido, determinando a inclusão da denominação do curso no catálogo;

III - deferir o pedido, mantido o caráter experimental do curso;

IV - deferir o pedido exclusivamente para fins de registro de diploma, vedada a admissão de novos alunos; ou

V - indeferir o pedido, motivadamente.

Parágrafo único. Aplicam-se à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores de tecnologia as disposições previstas nas Subseções II e III.

CAPÍTULO III

DA SUPERVISÃO

Art. 45. A Secretaria de Educação Superior, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação a Distância exercerão as atividades de supervisão relativas, respectivamente, aos cursos de graduação e seqüenciais, aos cursos superiores de tecnologia e aos cursos na modalidade de educação a distância.

§ 1º A Secretaria ou órgão de supervisão competente poderá, no exercício de sua atividade de supervisão, nos limites da lei, determinar a apresentação de documentos complementares ou a realização de auditoria.

§ 2º Os atos de supervisão do Poder Público buscarão resguardar os interesses dos envolvidos, bem como preservar as atividades em andamento.

Art. 46. Os alunos, professores e o pessoal técnico-administrativo, por meio dos respectivos órgãos representativos, poderão representar aos órgãos de supervisão, de modo

circunstanciado, quando verificarem irregularidades no funcionamento de instituição ou curso superior.

§ 1º A representação deverá conter a qualificação do representante, a descrição clara e precisa dos fatos a serem apurados e a documentação pertinente, bem como os demais elementos relevantes para o esclarecimento do seu objeto.

§ 2º A representação será recebida, numerada e autuada pela Secretaria competente e em seguida submetida à apreciação do Secretário.

§ 3º O processo administrativo poderá ser instaurado de ofício, quando a Secretaria competente tiver ciência de irregularidade que lhe caiba sanar e punir.

Art. 47. A Secretaria dará ciência da representação à instituição, que poderá, em dez dias, manifestar-se previamente pela insubsistência da representação ou requerer a concessão de prazo para saneamento de deficiências, nos termos do [art. 46, § 1º, da Lei nº 9.394, de 1996](#), sem prejuízo da defesa de que trata o art. 51.

§ 1º Em vista da manifestação da instituição, o Secretário decidirá pela admissibilidade da representação, instaurando processo administrativo ou concedendo prazo para saneamento de deficiências.

§ 2º Não admitida a representação, o Secretário arquivará o processo.

Art. 48. Na hipótese da determinação de saneamento de deficiências, o Secretário exará despacho, devidamente motivado, especificando as deficiências identificadas, bem como as providências para sua correção efetiva, em prazo fixado.

§ 1º A instituição poderá impugnar, em dez dias, as medidas determinadas ou o prazo fixado.

§ 2º O Secretário apreciará a impugnação e decidirá pela manutenção das providências de saneamento e do prazo ou pela adaptação das providências e do respectivo prazo, não cabendo novo recurso dessa decisão.

§ 3º O prazo para saneamento de deficiências não poderá ser superior a doze meses, contados do despacho referido no caput.

§ 4º Na vigência de prazo para saneamento de deficiências, poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, § 3º, motivadamente, desde que, no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos.

Art. 49. Esgotado o prazo para saneamento de deficiências, a Secretaria competente poderá realizar verificação in loco, visando comprovar o efetivo saneamento das deficiências.

Parágrafo único. O Secretário apreciará os elementos do processo e decidirá sobre o saneamento das deficiências.

Art. 50. Não saneadas as deficiências ou admitida de imediato a representação, será instaurado processo administrativo para aplicação de penalidades, mediante portaria do Secretário, da qual constarão:

I - identificação da instituição e de sua mantenedora;

II - resumo dos fatos objeto das apurações, e, quando for o caso, das razões de representação;

III - informação sobre a concessão de prazo para saneamento de deficiências e as condições de seu descumprimento ou cumprimento insuficiente;

IV - outras informações pertinentes;

V - consignação da penalidade aplicável; e

VI - determinação de notificação do representado.

§ 1º O processo será conduzido por autoridade especialmente designada, integrante da Secretaria competente para a supervisão, que realizará as diligências necessárias à instrução.

§ 2º Não será deferido novo prazo para saneamento de deficiências no curso do processo administrativo.

Art. 51. O representado será notificado por ciência no processo, via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, para, no prazo de quinze dias, apresentar defesa, tratando das matérias de fato e de direito pertinentes.

Art. 52. Recebida a defesa, o Secretário apreciará o conjunto dos elementos do processo e proferirá decisão, devidamente motivada, arquivando o processo ou aplicando uma das seguintes penalidades previstas no [art. 46, § 1º, da Lei nº 9.394, de 1996](#):

I - desativação de cursos e habilitações;

II - intervenção;

III - suspensão temporária de prerrogativas da autonomia; ou

IV - descredenciamento.

Art. 53. Da decisão do Secretário caberá recurso ao CNE, em trinta dias.

Parágrafo único. A decisão administrativa final será homologada em portaria do Ministro de Estado da Educação.

Art. 54. A decisão de desativação de cursos e habilitações implicará a cessação imediata do funcionamento do curso ou habilitação, vedada a admissão de novos estudantes.

§ 1º Os estudantes que se transferirem para outra instituição de educação superior têm assegurado o aproveitamento dos estudos realizados.

§ 2º Na impossibilidade de transferência, ficam ressalvados os direitos dos estudantes matriculados à conclusão do curso, exclusivamente para fins de expedição de diploma.

Art. 55. A decisão de intervenção será implementada por despacho do Secretário, que nomeará o interventor e estabelecerá a duração e as condições da intervenção.

Art. 56. A decisão de suspensão temporária de prerrogativas da autonomia definirá o prazo de suspensão e as prerrogativas suspensas, dentre aquelas previstas nos [incisos I a X do art. 53 da Lei nº 9.394, de 1996](#), constando obrigatoriamente as dos incisos I e IV daquele artigo.

Parágrafo único. O prazo de suspensão será, no mínimo, o dobro do prazo concedido para saneamento das deficiências.

Art. 57. A decisão de descredenciamento da instituição implicará a cessação imediata do funcionamento da instituição, vedada a admissão de novos estudantes.

§ 1º Os estudantes que se transferirem para outra instituição de educação superior têm assegurado o aproveitamento dos estudos realizados.

§ 2º Na impossibilidade de transferência, ficam ressalvados os direitos dos estudantes matriculados à conclusão do curso, exclusivamente para fins de expedição de diploma.

CAPÍTULO IV

DA AVALIAÇÃO

Art. 58. A avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes será realizada no âmbito do SINAES, nos termos da legislação aplicável.

§ 1º O SINAES, a fim de cumprir seus objetivos e atender a suas finalidades constitucionais e legais, compreende os seguintes processos de avaliação institucional:

I - avaliação interna das instituições de educação superior;

II - avaliação externa das instituições de educação superior;

III - avaliação dos cursos de graduação; e

IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação.

§ 2º Os processos de avaliação obedecerão ao disposto no [art. 2º da Lei nº 10.861, de 2004](#).

Art. 59. O SINAES será operacionalizado pelo INEP, conforme as diretrizes da CONAES, em ciclos avaliativos com duração inferior a:

I - dez anos, como referencial básico para credenciamento de universidades; e

II - cinco anos, como referencial básico para credenciamento de centros universitários e faculdades e renovação de reconhecimento de cursos.

§ 3º A avaliação, como referencial básico para a regulação de instituições e cursos, resultará na atribuição de conceitos, conforme uma escala de cinco níveis.

Art. 60. A obtenção de conceitos insatisfatórios nos processos periódicos de avaliação, nos processos de credenciamento de instituições, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação enseja a celebração de protocolo de compromisso com a instituição de educação superior

Parágrafo único. Caberá, a critério da instituição, recurso administrativo para revisão de conceito, previamente à celebração de protocolo de compromisso, conforme normas expedidas pelo Ministério da Educação.

Art. 61. O protocolo de compromisso deverá conter:

I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição com vistas à superação das dificuldades detectadas;

III - a indicação expressa de metas a serem cumpridas e, quando couber, a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV - o prazo máximo para seu cumprimento; e

V - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

§ 1º A celebração de protocolo de compromisso suspende o fluxo do processo regulatório, até a realização da avaliação que ateste o cumprimento das exigências contidas no protocolo.

§ 2º Na vigência de protocolo de compromisso, poderá ser aplicada a medida prevista no art. 11, § 3º, motivadamente, desde que, no caso específico, a medida de cautela se revele necessária para evitar prejuízo aos alunos.

Art. 62. Esgotado o prazo do protocolo de compromisso, a instituição será submetida a nova avaliação in loco pelo INEP, para verificar o cumprimento das metas estipuladas, com vistas à alteração ou à manutenção do conceito.

§ 1º O INEP expedirá relatório de nova avaliação à Secretaria competente, vedadas a celebração de novo protocolo de compromisso.

§ 2º A instituição de educação superior deverá apresentar comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco para a nova avaliação até trinta dias antes da expiração do prazo do protocolo de compromisso.

Art. 63. O descumprimento do protocolo de compromisso enseja a instauração de processo administrativo para aplicação das seguintes penalidades previstas no [art. 10, § 2º, da Lei nº 10.861, de 2004](#):

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; e

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior.

§ 1º A instituição de educação superior será notificada por ciência no processo, via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, para, no prazo de dez dias, apresentar defesa, tratando das matérias de fato e de direito pertinentes.

§ 2º Recebida a defesa, o Secretário apreciará o conjunto dos elementos do processo e o remeterá ao CNE para deliberação, com parecer recomendando a aplicação da penalidade cabível ou o seu arquivamento.

§ 3º Da decisão do CNE caberá recurso administrativo, na forma de seu regimento interno.

§ 4º A decisão de arquivamento do processo administrativo enseja a retomada do fluxo dos prazos previstos nos §§ 7º e 8º do art. 10.

§ 5º A decisão administrativa final será homologada em portaria do Ministro de Estado da Educação.

Art. 64. A decisão de suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação definirá o prazo de suspensão, que não poderá ser menor que o dobro do prazo fixado no protocolo de compromisso.

Art. 65. À decisão de cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos de graduação por ela oferecidos, aplicam-se o disposto nos arts. 57 ou 54, respectivamente.

Art. 66. A decisão de advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de educação superior, será precedida de processo administrativo disciplinar, nos termos da [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#).

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Seção I

Das Disposições Finais

Art. 67. O pedido de credenciamento de instituição de educação superior tramitará em conjunto com pedido de autorização de pelo menos um curso superior, observando-se as disposições pertinentes deste Decreto, bem como a racionalidade e economicidade administrativas.

Art. 68. O requerente terá prazo de doze meses, a contar da publicação do ato autorizativo, para iniciar o funcionamento do curso, sob pena de caducidade.

§ 1º Nos casos de caducidade do ato autorizativo e de decisão final desfavorável em processo de credenciamento de instituição de educação superior, inclusive de campus fora de sede, e de autorização de curso superior, os interessados só poderão apresentar nova solicitação relativa ao mesmo pedido após decorridos dois anos contados do ato que encerrar o processo.

§ 2º Considera-se início de funcionamento do curso, para efeito do prazo referido no caput, a oferta efetiva de aulas.

Art. 69. O exercício de atividade docente na educação superior não se sujeita à inscrição do professor em órgão de regulamentação profissional.

Parágrafo único. O regime de trabalho docente em tempo integral compreende a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação.

Art. 69-A. O Ministério da Educação, no exercício das funções de regulação e supervisão de instituições de educação superior, poderá, motivadamente, em caso de risco iminente ou ameaça aos interesses dos estudantes, adotar providências acauteladoras nos termos do [art. 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#).

Parágrafo único. No exercício do poder cautelar de que trata o **caput**, poderão também ser adotadas providências acauteladoras para assegurar a higidez dos programas federais de acesso e incentivo ao ensino, tais como: [\(Incluído pelo Decreto nº 8.142, de 2013\)](#)

I - suspensão de novos contratos de Financiamento Estudantil - Fies; [\(Incluído pelo Decreto nº 8.142, de 2013\)](#)

II - suspensão de participação em processo seletivo para a oferta de bolsas do Programa Universidade Para Todos - Prouni; [\(Incluído pelo Decreto nº 8.142, de 2013\)](#)

III - suspensão de novos repasses de recursos relativos a programas federais de acesso ao ensino; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 8.142, de 2013\)](#)

IV - restrições de participação em programas federais de acesso e incentivo ao ensino. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.142, de 2013\)](#)

Seção II

Das Disposições Transitórias

Art. 70. O disposto no § 7º do art. 10 não se aplica a atos autorizativos anteriores a este Decreto que tenham fixado prazo determinado.

Art. 71. O catálogo de cursos superiores de tecnologia será publicado no prazo de noventa dias.

§ 1º Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores de tecnologia em tramitação deverão adequar-se aos termos deste Decreto, no prazo de sessenta dias, contados da publicação do catálogo.

§ 2º As instituições de educação superior que ofereçam cursos superiores de tecnologia poderão, após a publicação deste Decreto, adaptar as denominações de seus cursos ao catálogo de que trata o art. 42.

Art. 72. Os campi fora de sede já criados e em funcionamento na data de publicação do [Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001](#), preservarão suas prerrogativas de autonomia pelo prazo de validade do ato de credenciamento, sendo submetidos a processo de credenciamento, que se processará em conjunto com o credenciamento da universidade, quando se decidirá acerca das respectivas prerrogativas de autonomia.

Art. 73. Os processos iniciados antes da entrada em vigor deste Decreto obedecerão às disposições processuais nele contidas, aproveitando-se os atos já praticados.

Parágrafo único. Serão observados os princípios e as disposições da legislação do processo administrativo federal, em especial no que respeita aos prazos para a prática dos atos processuais pelo Poder Público, à adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados e à interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige.

Art. 74. Os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos em tramitação no CNE e já distribuídos aos respectivos Conselheiros relatores seguirão seu curso regularmente, na forma deste Decreto.

Parágrafo único. Os processos ainda não distribuídos deverão retornar à Secretaria competente do Ministério da Educação.

Art. 75. As avaliações de instituições e cursos de graduação já em funcionamento, para fins de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento, serão escalonadas em portaria ministerial, com base em proposta da CONAES, ouvidas as Secretarias e o INEP.

Art. 76. O Ministério da Educação e os órgãos federais de educação revogarão expressamente os atos normativos incompatíveis com este Decreto, em até trinta dias contados da sua publicação.

Art. 77. Os arts. 1º e 17 do Decreto nº 5.224, de 1º de outubro de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....

Os CEFET são instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica.

..... ” (NR)

“Art.17.....

Os CEFET poderão usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do [§ 2º do art. 54 da Lei nº 9.394, de 1996.](#)

§ 5º A autonomia de que trata o § 4º deverá observar os limites definidos no plano de desenvolvimento institucional, aprovado quando do seu credenciamento e credenciamento.”
(NR)

Art. 78. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 79. Revogam-se os decretos

Brasília, 9 de maio de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Fernando Haddad

Este texto não substitui o publicado no DOU de 10.5.2006

*

Anexo II – Roteiros de entrevista:

- **Roteiro de entrevista com representantes do MEC e do INEP;**
- **Roteiro de entrevista com dirigentes e membros da CPA/UFPE, no período estudado.**

Roteiro de entrevista com representantes do MEC e INEP

1. Quais as avaliações do Inep acerca das experiências de composição, formação dos membros e funcionamento das CPA´s?
2. Há alguma análise sistemática da estrutura e natureza dos projetos de auto-avaliação que foram apresentados pelas CPA´s?
3. A questão dos órgãos ou setores internos de acompanhamento da qualidade ...
4. Os eixos ou processos centrais do Sinaes (avaliação dos cursos de graduação, Enade, Avaliação institucional) estariam integrados mas

contariam com protocolo próprio, ao final do processo todos eles seriam considerados na construção de um índice que anunciasse a qualidade. Efetivamente, o que levou à reestruturação desse procedimento.

5. Com relação à avaliação institucional: se efetiva através da auto-avaliação e da avaliação externa, compondo um ciclo que se retroalimenta. Este ciclo não se fechará em muitas instituições... temos aqui um prejuízo?

6. Há informações de que a maioria dos Relatórios de Auto-avaliação apresentados careciam de apreciações e análises dos resultados que apresentavam... A que vc atribuem essa limitação?

7. Depois das reformulações de procedimentos do Sinaes, apenas os relatórios de auto avaliação de instituições com IGC insuficiente é que serão consultados pelas comissões externas, isso não pode favorecer relatórios mais promocionais ou publicitários que propriamente avaliativos?

8. Na composição dos novos índices, particularmente o CPC, não caberia a incorporação de insumos retirados dos Relatórios de Auto-avaliação?

9. Ainda no momento da proposição do Sinaes seus primeiros críticos diziam: o sistema é bem intencionado, mas ineficaz por dois aspectos: Tenta incorporar um número excessivo de indicadores (inclusive de natureza subjetiva) e não informa de maneira objetiva à sociedade acerca da qualidade dos cursos... Os críticos tinham razão?

Roteiro de entrevista com membros da CPA/UFPE

1. Como a UFPE recebeu o SINAES?
2. A Lei 10.861 estabeleceu sessenta dias para a criação das CPA's, a UFPE não respeitou esse prazo, por quê?
3. Na composição da CPA, quais foram os critérios para escolha do membro representante da sociedade civil?
4. Que interpretação a CPA fazia da indicação do SINAES de que deveria atuar com independência dos órgãos da administração central da universidade?
5. O primeiro coordenador da CPA foi um membro da administração central da universidade? Que avaliação vocês têm desse fato?
6. Você acredita que faltaram quadros preparados para produzir a avaliação institucional na complexidade do processo proposto pelo SINAES?

7. A CPA manteve uma composição muito parecida com a da avaliação institucional de 1997 (CRE), por quê? Havia uma avaliação positiva daquela experiência?
8. No projeto de auto-avaliação vocês indicavam a existência e uma "Comissão de Auditoria" nos resultados da avaliação institucional. Essa comissão funcionou? Quem as compunha?
9. Porque o projeto de auto-avaliação previa que os resultados da avaliação fossem apresentados apenas com chefes de departamento, diretores de unidades e órgãos suplementares da administração central da universidade?
10. Na avaliação dos projetos de auto-avaliação feita pela Andifes em parceria com o INEP, indicou fragilidades recorrentes nos aspectos de socialização e divulgação dos resultados da avaliação com a comunidade. Qual a avaliação que vocês fazem desse fato?
11. O primeiro relatório de auto-avaliação entregue em 2006, se apresenta como uma produção "parcial". Esse material sofreu reformulações ou acréscimos posteriormente?
12. A análise comparada entre o projeto de auto-avaliação e o relatório final demonstra grande desencontro entre o planejado e o executado. O quê gerou esse "desencontro"?
13. Que avaliação vocês fazem dos Seminários de apresentação do relatório final de auto-avaliação nas unidades acadêmicas?
14. Em 2008 sai do ar a página web da CPA, com todos os seus informes, documentos e levantamentos. O que acontece durante a CPA nesse período?
15. Como a CPA/UFPE recebeu e avaliou os novos índices de avaliação da educação superior lançados em 2008, o CPC e o IGC?
16. Entre 2008 e 2009 acontecem mudanças importantes em termos de avaliação institucional na UFPE: criou-se a Diretoria de Avaliação e Planejamento (DAP), suas coordenações e uma Câmara de Avaliação. Quais os elementos que impulsionam essas redefinições na avaliação institucional na universidade?
17. O formulário de avaliação externa preenchido pela UFPE em 2009 indica que a CPA não havia conseguido coordenar a auto-avaliação de forma adequada, atuando quase sempre de maneira "marginal" ao funcionamento regular da universidade. Esse foi um dos fatores que levaram a criação da DAP?
18. Em sua opinião, quais foram os fatores que levaram a CPA/UFPE a apresentar resultados tão limitados em termos de auto-avaliação no modelo SINAES?